

Bericht des Rechnungshofes

Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	224
Abkürzungsverzeichnis _____	226

BMASK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Gewährung von Ausgleichszulagen
in der Pensionsversicherung**

KURZFASSUNG _____	230
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	249
Basisinformationen zur Ausgleichszulage _____	250
Prüfungsmethodik und Aufbau des Prüfungsergebnisses _____	253
Probleme der Vollziehung für die Betroffenen _____	255
Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung _____	283
Grundsatzfragen der Ausgleichszulage _____	317
Zusammenfassung _____	384
Schlussempfehlungen _____	386

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Richtsätze im Jahr 2014 in EUR _____	251
Tabelle 2:	Unterschiede in der Vollziehung zwischen PVA und SVB _____	259
Tabelle 3:	Unterschiedliche zeitliche Wirksamkeit von Änderungen der Ausgleichszulage (AZ) – Beispiel __	267
Tabelle 4:	Ausgleichszulagenbezogene Fallcodes je 1.000 Ausgleichszulagenbezieher im Jahr 2013 _____	285
Tabelle 5:	Mit Ausgleichszulage befasste Mitarbeiter bei der PVA und der SVB im Jahr 2013 _____	289
Tabelle 6:	Rechnerische Bearbeitungszeit im Jahr 2013 _____	290
Tabelle 7:	Verwaltungskosten der Ausgleichszulage im Jahr 2013 _____	290
Tabelle 8:	Prüfquoten im Vergleich zwischen PVA und SVB __	304
Abbildung 1:	Ausgleichszulagen-Ausgabenentwicklung seit dem Jahr 1973 _____	317
Tabelle 9:	Entwicklung der Ausgaben für Ausgleichszulagen __	318
Abbildung 2:	Entwicklung der Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher seit 1973 _____	319
Abbildung 3:	Entwicklung Ausgleichszulagenrichtsätze, Verbraucherpreisindex und Pensionsanpassung ____	320
Tabelle 10:	Auswirkung der unterschiedlichen Erhöhung von Pension und Ausgleichszulagenrichtsatz; Beispielfall _____	321
Abbildung 4:	Auswirkung der unterschiedlichen Erhöhung von Pension und Ausgleichszulagenrichtsatz; Modell ____	322

Tabelle 11:	Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Kriegsopferversorgungsleistungen _____	329
Tabelle 12:	Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Bedarfsorientierter Mindestsicherung _____	334
Tabelle 13:	Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Notstandshilfe _____	338
Tabelle 14:	Bundesbeitrag in der Pensionsversicherung 2006 bis 2012 nach Geschlecht _____	349
Tabelle 15:	Kennzahlen für das Wirkungsziel 3 der UG 22 _____	355
Tabelle 16:	Beitragsdeckung der durchschnittlichen Pension nach Berufsgruppen in den Jahren 2009 bis 2013 _____	365
Abbildung 5:	Anteil der Ausgleichszulagenbezieher an allen Pensionisten _____	366
Tabelle 17:	Durchschnittliche Ausgleichszulage im Dezember 2012 nach Pensionsart und Versicherungsträger _____	367
Abbildung 6:	Mindestbeitragsgrundlage nach dem BSVG _____	368
Tabelle 18:	Probleme der Brutto/Netto-Berücksichtigung beim Zusammenfallen mehrerer Pensionen _____	378
Tabelle 19:	Sonderkonstellation Heimaufenthalt _____	380

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktG	Aktiengesetz
ALVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
ASGG	Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
AZ	Ausgleichszulage
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BFG	Bundesfinanzgesetz
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BHV	Bundshaushaltsverordnung
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BSVG	Bauern-Sozialversicherungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f./ff.	folgende
FSVG	Bundesgesetz über die Sozialversicherung freiberuflich selbstständig Erwerbstätiger

GmbHG	Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
HVB	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
KOVG 1957	Kriegsopferversorgungsgesetz 1957
KV	Krankenversicherung
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MRK	Menschenrechtskonvention
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
OGH	Oberster Gerichtshof
p.a.	per anno
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
PV-Träger	Pensionsversicherungsträger
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
SRÄG 2014	Sozialrechtsänderungsgesetz 2014
SVA	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
SV-Träger	Sozialversicherungsträger
tlw.	teilweise
TZ	Textzahl(en)

Abkürzungen



u.a.	unter anderem
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VO	Verordnung
VPI	Verbraucherpreisindex
VZÄ	Vollzeitäquivalente
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZMR	Zentrales Melderegister
z.T.	zum Teil

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

Die Ausgleichszulage war im Jahr 2012 mit einem Gebarungsvolumen von rd. 1 Mrd. EUR die bedeutendste einkommensabhängige Geldleistung im Sozialsystem Österreichs. Trotz zahlreicher Änderungen von Rahmenbedingungen – z.B. im Familien- und Geschlechterbild, einer zunehmenden Internationalisierung und Weiterentwicklungen bei anderen Sozialleistungen wie der bedarfsorientierten Mindestsicherung – fehlte eine Strategie über ihre künftige Weiterentwicklung.

Während zahlreiche Verfahren reibungslos vollzogen wurden, waren bei komplexeren Sachverhalten die Einheitlichkeit der Entscheidungen zwischen den Trägern, die Transparenz der Entscheidungen gegenüber der Partei und eine zeitnahe Entscheidung nicht in allen Fällen sichergestellt.

Wesentliche Elemente der Steuerung – wie z.B. eine Erledigungsstatistik und eine klare Ressourcenzuordnung – fehlten. Ein Internes Kontrollsystem im Sinne der sich entwickelnden internationalen Standards lag nicht vor, insbesondere fehlten eine Risikoorientierung und eine regelmäßige Evaluierung der Funktionsfähigkeit der Kontrollen. Eine wirksame Prüfung der Vollziehung konnten die Aufsichtsbehörden – auch aufgrund der mit einer halben Vollzeitkraft zu gering bemessenen Ressourcen – nicht sicherstellen, obwohl der Bund den gesamten Aufwand für die Ausgleichszulage trug.

Die im Verhältnis zu anderen bedarfsorientierten Geldleistungen (bedarfsorientierte Mindestsicherung, Notstandshilfe, Leistungen nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz) anders ausgestalteten Regelungen – z.B. bei der Einkommensanrechnung – führten zu vermehrtem Verwaltungsaufwand und schwer nachvollziehbaren Differenzierungen.

Die wirkungsorientierte Steuerung war im Hinblick auf die unterschiedlichen Auswirkungen der Ausgleichszulage in wesentlichen Dimensionen (Geschlechterverhältnis, Berufsgruppen, Bezieher

inländischer und ausländischer Pensionen) noch nicht ausreichend aussagekräftig. Die aktuelle Rechtslage wies einige Besonderheiten (z.B. bei Zusammentreffen mehrerer Leistungen, bei Heimaufenthalten, bei schwankenden Einkommen und bei der Befreiung von Rezeptgebühren im Zusammenhang mit Aufgabepauschalen für landwirtschaftliche Betriebe) auf, deren sachliche Rechtfertigung zu evaluieren wäre.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Einheitlichkeit, Geschwindigkeit und Transparenz der Vollziehung der Ausgleichszulage bei den Pensionsversicherungsträgern Pensionsversicherungsanstalt (PVA) und Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB), der Effizienz der Steuerung der Vollziehung und der Internen Kontrollsysteme, der Einordnung der Ausgleichszulage im System der einkommensabhängigen Sozialleistungen sowie der Wirkungen der Gewährung der Ausgleichszulage insbesondere in Relation zu den gesetzten Wirkungszielen. (TZ 1)

Basisinformationen zur Ausgleichszulage

Die Ausgleichszulage gewährte im Rahmen der gesetzlichen Pensionsversicherung bei niedrigen Pensionen eine Zuzahlung auf einen gewissen Schwellenwert (sogenannter Ausgleichszulagenrichtsatz; im Jahr 2014 lag dieser bei 857,73 EUR monatlich). Sie war im Jahr 2012 nach Angaben des BMASK mit einem Gebarungsvolumen von rd. 1 Mrd. EUR bzw. rd. 230.000 Beziehern die bedeutendste einkommensabhängige Geldleistung im Sozialsystem Österreichs. Die durchschnittliche Ausgleichszulage betrug im Dezember 2013 rd. 295 EUR. (TZ 2)

Die PVA war für die Vollziehung bei den unselbstständig Erwerbstätigen, die SVB bei den Bauern zuständig. Eine Ausgleichszulage wurde nur auf Antrag gewährt, wobei ein Pensionsantrag auch als Antrag auf Gewährung einer Ausgleichszulage galt. (TZ 2)

Den Aufwand für die Ausgleichszulage trug zur Gänze der Bund. Im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) war seit über 50 Jahren für die Ausgleichszulage eine andere Finanzierungsregelung vorgesehen (Tragung des Aufwands durch die Länder) als in den jeweils befristeten Finanzausgleichsgesetzen (FAG) (Tragung des Aufwands durch den Bund). (TZ 2, 28)

**Probleme der
Vollziehung für die
Betroffenen****Überblick**

Aus Sicht der Betroffenen verlief der Bezug der Ausgleichszulagen in den meisten Fällen ohne Auffälligkeiten: 61 % der Ausgleichszulagenbezieher bei der PVA und 73 % der Ausgleichszulagenbezieher bei der SVB erhielten im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 ihre Leistung, ohne dass eine Eingabe durch einen Sachbearbeiter in der Verwaltungsapplikation erfolgte. In zahlreichen Fällen waren jedoch komplexe Sachverhalte zu ermitteln, z.B. hinsichtlich des familiären Umfelds der Betroffenen und deren sonstigen Einkünfte. In diesen Fällen traten Probleme hinsichtlich der einheitlichen Vollziehung, der zeitgerechten Entscheidung (Verfahrensdauer) und der ausreichenden Information der Betroffenen (Transparenz gegenüber den Parteien) auf. (TZ 2, 4)

In Einzelfällen kam es zu Problemen im Vollzug. Beispielsweise entschied der Pensionsversicherungsträger über sechs Jahre hinweg nicht endgültig über den Anspruch der Betroffenen, diese hatte somit keine Rechtssicherheit über die zustehende Leistung. Sie erhielt zwischen den Jahren 2008 und 2013 insgesamt rd. 7.300 EUR mehrere Jahre verspätet als Nachzahlung überwiesen (ohne Verzugszinsen). Die Mitteilungen bzw. Bescheide ermöglichten den Betroffenen nicht, die maßgeblichen Überlegungen, z.B. für die Verzögerung der endgültigen Entscheidung und die Leistungshöhe nachzuvollziehen. Die für PVA und SVB identen maßgeblichen Rechtsgrundlagen wurden seitens der PVA und der SVB unterschiedlich interpretiert, so dass insofern die Leistungshöhe davon abhing, welcher Pensionsversicherungsträger zuständig war. (TZ 4)

Einheitlichkeit der Vollziehung

Eine zwischen den Pensionsversicherungsträgern einheitliche Vollziehung war in mehreren Punkten nicht gewährleistet. (TZ 5) Dies betraf

- die Auslegung des Antragsprinzips: Die PVA war der Rechtsansicht, dass auch bei bereits laufender Ausgleichszulage nur eine Gewährung ab dem Monatsersten vor dem Antrag zu erfolgen habe. Die SVB war hingegen der Rechtsansicht, dass für den Leistungsbezieher günstige Sachverhaltsänderungen auch rückwirkend zu berücksichtigen waren; (TZ 6)

- die Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen: Die PVA rechnete z.B. bei getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten den gebührenden Unterhalt an, die SVB lediglich den tatsächlich geleisteten; (TZ 7)
- Detailfragen der anrechenbaren Einkommen: Die PVA berücksichtigte z.B. Betriebsratsumlagen als Abzugsposten vom weiteren Einkommen, die SVB nicht; (TZ 8)
- den Wegfall der Leistung bei Auslandsaufenthalten: Auslandsaufenthalte, die in Summe 60 Tage im Kalenderjahr überschritten, führten bei der PVA ab dem 61. Tag zum Wegfall der Ausgleichszulage. Bei der SVB führte nur ein Auslandsaufenthalt, der ununterbrochen länger als zwei Monate im Kalenderjahr dauerte, zum Wegfall der Leistung. (TZ 9)

Obwohl der „Arbeitskreis Pensionsversicherung“ zur Klärung von Rechtsfragen und Problemen in der Vollziehung im Hauptverband eingerichtet war, wurden diese Punkte dort nicht erörtert. Eine systematische Überprüfung, ob die Vollziehung einheitlich war, erfolgte weder durch den Träger noch den Hauptverband noch das BMASK. Zu beanstanden war, dass der Bund zwar den gesamten Aufwand für die Ausgleichszulagen trug, aber weder ein inhaltliches Weisungsrecht zur Vollzugspraxis hatte, noch Ressourcen bereitstellte, um diese regelmäßig zu überprüfen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. (TZ 10)

Verfahrensdauer

Auswertungen über die Erledigungsdauer der Ausgleichszulage waren weder bei der PVA noch der SVB verfügbar, obwohl die Ausgleichszulage ein Mindesteinkommen armutsgefährdeter Menschen sichern sollte und daher zeitnahe Entscheidungen und die regelmäßige Überprüfung der Erledigungsdauern unbedingt erforderlich wären. In den untersuchten Einzelfällen reagierten die PVA und die SVB grundsätzlich zeitnah auf die Eingaben der Parteien. Dennoch nahm die endgültige Entscheidung bei 12 % (PVA) bzw. 15 % der Fälle (SVB) mehr als sechs Monate in Anspruch. In Einzelfällen vergingen mehrere Jahre zwischen dem Antrag und der endgültigen Entscheidung. (TZ 11)

Im Falle langer Verfahrensdauern war die Gewährung vorläufiger Leistungen (Vorschüsse) vorgesehen. Die Pensionsversicherungsträger gewährten die Vorschüsse jedoch nicht in allen Fällen und

setzten dieses Instrument auch ein, wenn Sachverhalte ihrer Natur nach erst im Nachhinein überprüfbar (z.B. Zinseinkünfte) oder häufige Änderungen wahrscheinlich waren (z.B. Einkünfte aus bestimmten unselbstständigen Erwerbstätigkeiten). Dies war eine wesentliche Einschränkung der Rechtssicherheit der Betroffenen und mit der verfahrensrechtlichen Vorgabe der Entscheidung binnen sechs Monaten unvereinbar. (TZ 12)

Die Höhe der vorläufigen Leistungen lag in der Regel unter der endgültigen Leistung, um Überzahlungen zu vermeiden. Ein Controlling über die Dauer und Notwendigkeit der Gewährung einer vorläufigen Leistung bzw. über die Abweichung der vorläufigen Leistung von der endgültigen Leistung war nicht eingerichtet. (TZ 12)

Transparenz der Entscheidung

Die Bescheide boten in vielen Fällen dem Adressaten ungenügende Information über wesentliche Elemente des Verfahrens. Die Pensionsversicherungsträger gingen zwar aufgrund vorgegebener Textbausteine ökonomisch vor, für die Betroffenen waren jedoch der konkret festgestellte Sachverhalt, die zugrunde liegende Beweiswürdigung und die rechtliche Würdigung häufig nicht nachvollziehbar. Es fehlte der Partei somit eine Grundlage, um entscheiden zu können, ob sie ein Rechtsmittel einlegen sollte. Dies wäre insbesondere auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Form der Erledigung gleichartiger Sachverhalte durch die beiden überprüften Pensionsversicherungsträger und die festgestellten Fehler in Einzelfällen besonders zweckmäßig. (TZ 13)

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Erledigungsstatistik

Eine Antrags- und Erledigungsstatistik über die Gewährung der Ausgleichszulage existierte nicht, es wurden lediglich Auswertungen aus den Eingaben der Sachbearbeiter in die Verwaltungsapplikation gebildet („Fallcodes“). Die PVA wies je Ausgleichszulagenempfänger mehr als doppelt so viele Fallcodes aus wie die SVB. Nur ein Teil dieses Unterschieds war auf sachliche Gründe – wie z.B. höheren Auslandsbezug, häufigere Änderungen in den zugrunde liegenden Lebenssachverhalten (sonstige Einkommen, Familienstand) etc. – zurückzuführen. Die Fallzahl laut Zählung der Fallcodes war daher nur bedingt aussagekräftig. Dies war insbesondere deshalb zu beanstanden, weil die Fallcodes eine wichtige Grundlage sowohl für die

PVA als auch für die SVB für Leistungsberichte, Personalbedarfsplanung und Prüf- und Freigabewesen bildeten. (TZ 15)

Ressourceneinsatz für die Verwaltung der Ausgleichszulage

Da es sich bei der Ausgleichszulage um die größte einkommensabhängige Geldleistung im österreichischen Sozialsystem handelte, bestand ein erhebliches Interesse an den Kosten ihrer Vollziehung. Der Ressourceneinsatz bzw. die zur Bearbeitung und Prüfung vorgesehene Zeit waren auch wichtige Kenngrößen für die interne Steuerung der Pensionsversicherungsträger. Dennoch waren die zur Vollziehung der Ausgleichszulage eingesetzten Ressourcen bei der PVA und der SVB weder in einer Kostenstelle noch in einer Kostenträgerrechnung ersichtlich. (TZ 16)

Laut den vom RH (entsprechend der von den Trägern vorgenommenen Gewichtungen) ermittelten Kennzahlen standen für die Bearbeitung eines Falls der PVA 30 Minuten, der SVB mehr als zwei Stunden zur Verfügung; für die Prüfungen der PVA sieben Minuten, der SVB 70 Minuten. Die Zahl der je Sachbearbeiter zu betreuenden Pensionisten lag bei der PVA mehr als doppelt so hoch wie bei der SVB. Die Höhe dieser Unterschiede erforderte nach Ansicht des RH eine Überprüfung sowohl der zugrunde liegenden Rohdaten (Fallzählung und Arbeitszeitschätzung) als auch der zugrunde liegenden Aufgabendefinitionen (z.B. der Aufgaben der Prüfer). (TZ 16)

Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Verpflichtung zur Einführung eines Internen Kontrollsystems (IKS) bei den Sozialversicherungsträgern gab es nicht. Konzepte, wie ein IKS im Hinblick auf die Besonderheiten der Pensionsversicherungsträger (z.B. mit Rücksicht auf die Selbstverwaltung oder den bestehenden Rechtsschutz) konkret ausgestaltet sein sollte, lagen nicht vor. Auch konnte weder die PVA noch die SVB – als Grundlage eines IKS – eine Zieldokumentation oder Risikoeinschätzung im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage vorlegen. (TZ 17, 20)

Die Aufbauorganisation der PVA und SVB war infolge der Funktionstrennung zwischen Sachbearbeitung und Prüfung sowie der Trennung der Sachentscheidung von der Verbuchung bzw. Auszahlung grundsätzlich geeignet, eine korrekte Vollziehung der Ausgleichszulage sicherzustellen. Allerdings waren weder der Vorstand noch die Kontrollversammlung in Agenden der Ausgleichszulagen

eingebunden: Die Ergebnisse der internen Kontrollen (z.B. Prüfquoten, Fehlerquoten, Effektivität der Prüfungen etc.) wurden zwar innerhalb des Büros, aber nicht im Vorstand bzw. der Kontrollversammlung behandelt. Im Hinblick auf das hohe Gebarungsvolumen der Sozialversicherung (über 56 Mrd. EUR im Jahr 2014) war es auch für Sozialversicherungsträger notwendig, den Vorstand bzw. die Kontrollversammlung regelmäßig mit der Gestaltung des IKS und der Überprüfung von dessen Effektivität zu befassen. Der Vorstand hätte insbesondere die Aufgabe, bei der Definition der Organisationsziele und –risiken und der Kontrolle der Wirksamkeit des IKS strategische Vorgaben zu machen. (TZ 18)

Beide Pensionsversicherungsträger verfügten zwar über ein Prüf- und Freigabekonzept, durch das derzeitige Fehlen einer Workflow-orientierten Arbeitsbeschreibung und auswertbarer Prozessdokumentationen konnte eine Kontrolle jedoch nur durch Nachvollziehen des gesamten Entscheidungsprozesses im Einzelfall erfolgen. Die Nachvollziehbarkeit war – insbesondere für externe Überprüfungen – durch die Dokumentation in unterschiedlichen Medien (Papierakten, einem elektronischen Archivierungssystem und einer an der Zahlung orientierten Applikation) erschwert. (TZ 18, 19, 21)

Die PVA unterzog einen wesentlich höheren Anteil der Erledigungen einer Überprüfung nach dem Vier-Augen-Prinzip als die SVB: die PVA rd. 75 % der Fälle, die SVB rd. 50 % der Fälle. Die Quote der dabei festgestellten Fehler betrug bei der PVA rd. 11 %, bei der SVB rd. 22 %. Kritisch hervorzuheben war, dass die SVB trotz rund doppelt so hoher Fehlerquote nur halb so viele Fälle (nach Fallzahlen) einer Prüfung unterzog wie die PVA. Positiv war anzumerken, dass die SVB mit der Prüfung relativ weniger Fälle ein relativ hohes Gebarungsvolumen erfasste. Eine verstärkte Implementierung des Elements des betroffenen Volumens in die Automatik des Zufalls-generators wäre daher sinnvoll. (TZ 21)

Weder die PVA noch die SVB nahm eine finanzielle Bewertung der festgestellten Fehler vor oder bewertete, ob festgestellte Fehler systemrelevant waren oder auf Einzelfälle beschränkt waren. Dies erschwerte eine inhaltliche Bewertung der Fehlerquoten. (TZ 21)

Es bestanden noch weitere Kontrollaktivitäten (z.B. zusätzliche Prüfung von Akten einzelner Mitarbeiter nach dem Ermessen der jeweiligen Vorgesetzten), diese waren jedoch nicht so dokumentiert, dass ein schlüssiger Vergleich, bei welchem Anteil von Fällen die Träger insgesamt ein Vier-Augen-Prinzip durchführten, möglich war.

Eine Kosten–Nutzen–Rechnung der unterschiedlichen Kontrollmechanismen gab es nicht. (TZ 21)

Die Internen Revisionen der PVA und der SVB hatten zuletzt im Jahr 2006 bzw. bei der PVA erneut im Jahr 2008 eine Überprüfung der Vollziehung der Ausgleichszulagen vorgenommen und dabei bei den überprüften Fällen eine ähnlich hohe Fehlerquote wie bei nicht überprüften Fällen festgestellt (zwischen 9 % und 13 %). Diese Fehlerquoten deuteten auf Mängel der Effektivität des Prüfsystems hin. Eine klare Analyse der finanziellen Auswirkungen war nicht erfolgt. Es fehlten auch eine klare Zielsetzung (z.B. hinsichtlich Fehlerquote) bzw. Vorgaben von der Geschäftsführung (keine Befassung des Vorstands bzw. der Kontrollversammlung). (TZ 22)

Die SVB dokumentierte jährlich auftretende Mehrbezüge – Fälle, in denen sie einen zu hohen Betrag ausbezahlt hatte und eine Rückforderung nicht möglich war – in einer zusammenfassenden Liste, die auch den Vorgesetzten vorzulegen war. Die PVA verfügte über keine entsprechende Dokumentation. (TZ 22)

Gemeinsam mit dem Umstand, dass die Fallzählung unplausibel war (TZ 15) und die pro Fall eingesetzte Zeit für die Prüfung stark abwich (TZ 16), wiesen die aufgezeigten Faktoren darauf hin, dass eine grundlegende Evaluierung des Prüf- und Freigabewesens angezeigt war. Die beiden Träger setzten sich in Arbeitskreisen zum Prüf- und Freigabewesen mit der Weiterentwicklung der Prüfkonzeppte auseinander, jedoch waren bei der SVB seit 2006 bzw. bei der PVA seit 2008 keine weiteren grundsätzlichen Analysen erfolgt, bei denen eine Fehlerquote ermittelt oder die Funktionsweise des Prüf- und Freigabewesens analysiert wurde. (TZ 23)

Abrechnung des Aufwands und Aufsicht des Bundes

Der Bund ersetzte den Aufwand für die Gewährung der Ausgleichszulage. Der Ersatz der Ausgleichszulagen betrug im Jahr 2013 rd. 1.005,26 Mio. EUR, davon rd. 688,32 Mio. EUR an die PVA und rd. 241,99 Mio. EUR an die SVB. Das BMASK bestätigte vor der Zahlung die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Abrechnung. Dies erfolgte auf Basis von Plausibilitätsprüfungen im Zeitverlauf, jedoch ohne stichprobenartige Belegprüfung oder Einsicht in die Buchhaltung bzw. Vorsysteme. Die vorgefundene Kontrolle der Vollziehung und Abrechnung war unzureichend. (TZ 24)

Die Aufsichtsbehörde (BMASK) hatte keinen systematischen Überblick über die internen Kontrollen der Pensionsversicherungsträger (d.h. die Prüf- und Freigabekonzepte), die Grundlagen ihrer Konzeption (z.B. hinsichtlich der Risikoeinschätzung) und ihre Funktionsfähigkeit (z.B. durch Berichte der Internen Revision). Dies auch deshalb, weil wesentliche Elemente eines IKS nicht ausreichend formuliert waren und im Vorstand und der Kontrollversammlung nicht erörtert wurden. Die Entsendung von Vertretern in die Sitzungen des Vorstands und der Kontrollversammlung konnte eine Information über bzw. eine Kontrolle der internen Überwachungsmechanismen nicht leisten, weil diese dort nicht besprochen wurden. (TZ 24)

Mit einem Prüfdienst von nur 0,5 VZÄ war das BMASK auch nach eigener Einschätzung nicht dafür ausgestattet, sich selbst durch Erhebungen vor Ort ein Bild über die korrekte Vollziehung und Verrechnung der Leistungen zu machen. Dafür typische Prüfhandlungen (z.B. Belegeinsicht, Überprüfung der Vorsysteme etc.) waren mit dieser Personalausstattung nicht möglich. (TZ 24)

Angesichts der Höhe und der Entwicklung der Beträge, die der Bund an die Pensionsversicherungsträger leistete, war diese Kontrolle der Vollziehung und Abrechnung unzureichend. (TZ 24)

Geplante Verbesserungen

Zahlreiche Verbesserungen waren potenziell im Rahmen eines umfassenden Projekts („ZEPTA“) zur Neugestaltung der Verwaltungsapplikation der Pensionsversicherungsträger geplant. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war jedoch keiner der Punkte in einer konkreten Projektplanung direkt angesprochen. (TZ 25)

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Entwicklung des Gebarungsumfangs, der Ausgleichszulagenbezieher und der Richtsätze

Das Gebarungsvolumen zur Ausgleichszulage war unter Berücksichtigung der Inflation zwischen den Jahren 1973 und 2013 um rd. 12,5 % gestiegen, obwohl die Anzahl der Bezieher einer Ausgleichszulage um rd. 40 % gesunken war. Dies war insbesondere auf die bei den Ausgleichszulagenrichtsätzen im Vergleich zu den Pensionen stärkere Steigerung zurückzuführen. (TZ 27)

Die Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher war zwar langfristig sinkend, die Entwicklung verlangsamte sich jedoch seit 1989; zwischen 1990 und 1994 sowie 2006 und 2008 war die Anzahl sogar gestiegen. Während die Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher in den Berufsgruppen der Bauern sowie der Arbeiter rückläufig war, stieg jene der Angestellten im gleichen Zeitraum an. Aufgrund der Verlängerung der Durchrechnungszeiträume im Rahmen der Einführung des Pensionskontos und der Zunahme von Teilzeitarbeit bzw. prekariistischen Arbeitsverhältnissen werden zunehmend auch Zeiten mit geringen Beitragszahlungen für die Pensionshöhe maßgeblich. Eine langfristige Prognose dazu existierte – entgegen einer Empfehlung des RH aus dem Jahr 2011 – nicht. (TZ 27)

Die Höhe der Ausgleichszulagenrichtsätze war seit dem Jahr 1973 wesentlich stärker gestiegen als der Verbraucherpreisindex oder die durchschnittliche jährliche Pensionsanpassung laut Anpassungsfaktor. (TZ 27)

Verhältnis zu anderen Leistungen

Neben der Ausgleichszulage bestanden noch weitere einkommensabhängige Leistungen zur Existenzsicherung, insbesondere die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die Notstandshilfe, das Rehabilitationsgeld (seit dem Jahr 2014) und auch Leistungen nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 (KOVG 1957). Dieselbe Person konnte diese Leistungen hintereinander und teilweise auch gleichzeitig beziehen. Für die Vollziehung bzw. Finanzierung dieser Leistungen waren jeweils andere Stellen zuständig. Obwohl die Länder grundsätzlich Kostentragungspflicht hatten und für den Bereich des Armenwesens zuständig waren, übernahm der Bund die Kosten für die Ausgleichszulage. (TZ 28)

Die Bestimmungen über die Leistungshöhe, die Berücksichtigung von Familienleistungen und zur Anrechnung weiterer Einkünfte waren unterschiedlich. Unterschiedliche Verwaltungsbehörden (unmittelbare Bundesverwaltung, Sozialversicherungen, das Arbeitsmarktservice und die Länder) hatten teilweise den gleichen Sachverhalt (z.B. Familiensituation) bzw. zusammenhängende Sachverhalte (Einkommen in der zeitlichen Abfolge) getrennt voneinander zu erheben. Idente Sachverhalte (z.B. derselbe landwirtschaftliche Betrieb, dasselbe Wohnrecht oder dieselbe Unfallrente) wurden in den einzelnen Rechtsbereichen in unterschiedlicher Weise bewertet. Wesentliche Fragen, wie z.B. die Geltung eines Anspannungsgrundsatzes für die Arbeitskraft oder die Instrumente zur Sachverhaltserhebung,

hingen nicht nur von sachlichen Kriterien (z.B. der Zumutbarkeit oder der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen), sondern maßgeblich vom vollzogenen Rechtsbereich ab. (TZ 29 bis 34)

Rund 4.500 Personen erhielten einkommensabhängige Leistungen nach dem KOVG 1957, was im Zusammenspiel mit der Ausgleichszulage zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand (doppelte Sachverhaltsermittlung und wechselseitige Abhängigkeiten) und sachlich nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen führte. Die Komplexität der notwendigen Erhebungen stellte auch eine Fehlerquelle dar. Es war nicht nachvollziehbar, worin die sachliche Rechtfertigung für die dargestellten Unterschiede (z.B. bei Zinsen, der Bewertung von Wohnrechten oder der Berücksichtigung des Kirchenbeitrags) lag. (TZ 29)

Positiv war, dass die Höhe des Richtsatzes zwischen bedarfsorientierter Mindestsicherung und Ausgleichszulage – bereinigt um die Krankenversicherung – grundsätzlich aufeinander abgestimmt war. Jedoch lief die unterschiedliche Vorgehensweise bei Sonderzahlungen sowie bei Familien und bei den Wohnkosten dieser Abstimmung zuwider: Während die Ausgleichszulage 14-mal im Jahr anfiel, stand die bedarfsorientierte Mindestsicherung (grundsätzlich) nur 12-mal im Jahr zu; während bei der Ausgleichszulage ein Familienrichtsatz nur bei aufrechter Ehe und gemeinsamem Haushalt gebührte, reichte bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung eine Lebensgemeinschaft; im Bereich der Ausgleichszulage waren die tatsächlichen Wohnkosten irrelevant, bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung wurden diese teilweise berücksichtigt. (TZ 30)

Daten zu den Überschneidungen zwischen bedarfsorientierter Mindestsicherung und Ausgleichszulagen waren nicht verfügbar. (TZ 30)

Bei der Notstandshilfe waren z.B. Unterschiede bei der Berechnung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, die Berücksichtigung von Kriegsofferleistungen oder von Unfallrenten sachlich schwer nachvollziehbar. (TZ 31)

Die Reform der befristeten Berufsunfähigkeitspension diente dem Zweck, das Pensionsantrittsalter zu erhöhen. Es war daher nicht unmittelbar einsichtig, warum es Konstellationen gab, in denen durch das Rehabilitationsgeld eine höhere Geldleistung gebührte als vor der Reform. Dies insbesondere auch deshalb, weil dabei nicht auf einen höheren Bedarf Rücksicht genommen wurde, sondern lediglich auf die Anwendung des Familienrichtsatzes bzw. auf die Anrechnung weiterer Einkommen verzichtet wurde. (TZ 32)

Der Ausgleichszulagenrichtsatz war weder mit dem Existenzminimum nach der Exekutionsordnung noch mit den Lohnsteuergrenzen abgestimmt. So kam es einerseits dazu, dass der Bund über eine existenzsichernde Sozialleistung zur Deckung der Schulden der Ausgleichszulagenbezieher beitrug, andererseits zu zirkulären Zahlungsströmen zwischen Bund und Pensionsversicherung im Bereich der Lohnsteuer. (TZ 33)

Die Behörden hatten unterschiedliche Möglichkeiten, die maßgeblichen Sachverhalte zu erheben. Für unrichtige Meldungen waren keine Sanktionen vorgesehen. (TZ 34)

Einige für die Leistung der Ausgleichszulage maßgebliche Konstellationen waren mit den Erhebungsformen der Pensionsversicherungsträger insgesamt schwer überprüfbar (z.B. Vermögenseinkünfte, Auslandsaufenthalte, Lebensgemeinschaften). Hier wurden die Möglichkeiten des elektronischen Datenaustausches innerhalb der Sozialversicherung und mit anderen Stellen noch nicht umfassend genutzt. (TZ 34)

Wirkungsziele zur Ausgleichszulage (Gleichstellungsziel)

Für das Jahr 2013 lagen nach den Vorgaben des neuen Bundeshaushaltsrechts erstmals Angaben zur Wirkungsorientierung beim Bund vor. Dies stellte eine wesentliche Neuerung dar. Von den maximal fünf verpflichtend festzulegenden Wirkungszielen sollte mindestens eines die Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen. In der Untergliederung 22 „Pensionsversicherung“ entschied sich der Gesetzgeber für das Gleichstellungsziel, den Anteil der Frauen an den Ausgleichszulagenbeziehern zu reduzieren. Es erhielten nämlich wesentlich mehr Frauen (im Jahr 2013 154.378 Frauen, 636 Mio. EUR) eine Ausgleichszulage als Männer (74.988 Männer, 369 Mio. EUR). (TZ 36)

Die Gleichstellung von Frauen und Männern im Pensionsalter war ein strategisches Ziel im Konnex mit der Entwicklung der Pensionsysteme. Das Ziel stand daher grundsätzlich im Einklang mit den strategischen Prioritäten des Bundes. (TZ 36)

Die Unterschiede zwischen den Einkommen von Frauen und Männern waren allerdings generell bei Pensionen wesentlich höher als im Erwerbsleben. Warum nur jene Pensionisten, die Ausgleichszulage bezogen (rd. 10 % aller Pensionisten), hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern für das Wirkungsziel herange-

zogen wurden, war in den Unterlagen zur Wirkungsorientierung nicht begründet. Weiters wären im Bereich der Ausgleichszulage auch andere als Gleichstellungsziele relevant gewesen, z.B. eine Klarstellung, welches Ziel die Ausgleichszulage letztlich verfolgte, im Hinblick auf die Entwicklung der Richtsätze im Vergleich zur Kaufkraftentwicklung, die Einordnung in das sich verändernde System anderer einkommensabhängiger Leistungen, die Treffsicherheit etwa im Vergleich verschiedener Berufsgruppen oder hinsichtlich der Einheitlichkeit und Steuerung der Vollziehung. Auch diesbezüglich war eine Begründung aus den vom BMASK übermittelten Unterlagen nicht ersichtlich. (TZ 36)

Die Formulierung des Wirkungsziels war nicht ausreichend präzise: Das Wirkungsziel beabsichtigte, dass Frauen aufgrund einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage keine Ausgleichszulage mehr benötigten und daher auch keine in Anspruch nahmen. Die Formulierung des Ziels bezog sich jedoch nur auf den Bezug und nicht auf den Bedarf. (TZ 36)

Die wirkungsorientierte Steuerung gerade im Zusammenhang mit dem Thema Ausgleichszulage war jedenfalls zu begrüßen. Eine Messung der Wirkungen des staatlichen Handelns in diesem Bereich war mehrfach entscheidend, z.B. im Hinblick auf die Effektivität und Treffsicherheit der Leistungen, die Abschätzung der Auswirkung von Gesetzesänderungen, die Abschätzung der Auswirkung von Änderungen in den tatsächlichen Lebensumständen. (TZ 36)

Als Maßnahmen waren einerseits die verstärkte Rehabilitation von Frauen vorgesehen, was den Pensionsantrittszeitpunkt hinausschieben und dadurch die Pensionshöhe steigern sollte, andererseits die Durchführung vertiefter Analysen zur Ableitung gezielter Maßnahmen. Die Ursachen für die erhöhte Inanspruchnahme der Ausgleichszulage waren jedoch vielfältig (z.B. geringerer Arbeitsverdienst, weniger Pensionsversicherungszeiten, Kinderbetreuung etc.) und überwiegend nur langfristig zu beeinflussen. Eine Darlegung bzw. Analyse des Wirkungsgefüges der einzelnen Faktoren, die zur Erreichung des Wirkungsziels beitragen würden, fehlte jedoch. Ohne eine solche Analyse war die Kohärenz zwischen den geplanten Maßnahmen und den Wirkungszielen problematisch. (TZ 37)

Der Indikator zur Erfolgsmessung war die absolute Anzahl der Frauen, die Ausgleichszulage bezogen, sowie deren Anteil. Der ausgewählte Indikator wies wesentliche Schwächen auf. Der Anteil der wirtschaftlich auf Ausgleichszulage angewiesenen Frauen war noch wesentlich höher als vom Indikator umfasst wurde. Bei die-

sem waren nämlich jene Frauen nicht berücksichtigt, die im Rahmen einer Ehe von Ausgleichszulage-Leistungen profitierten, die an den Ehemann ausbezahlt wurden. In den Familien erhielt nur ein geringer Anteil von Frauen die Auszahlungen der Ausgleichszulage, obwohl die entsprechende rechtliche Regelung für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung aus dem Jahr 2010 eine anteilige Auszahlung an beide Ehepartner vorsah. (TZ 38)

Ein Teil des geschlechterspezifischen Unterschieds war eindeutig in der unterschiedlichen Lebenserwartung von Frauen und Männern begründet. Insofern war eine nach Trägern differenzierte und altersbereinigte Betrachtung angezeigt. (TZ 38)

Da die Zielwerte eine bereits vorher bestehende Entwicklung fortgeschrieben, fehlte weiters eine Analyse, welcher Teil der Entwicklung ohne Maßnahmen und welcher Teil aufgrund der Maßnahmen erwartet wurde. Offen war auch, wie in der Messung der Kennzahl damit umzugehen war, dass zeitlich befristete berufsunfähige Personen ab dem Jahr 2014 keine Pension (und somit auch keine Ausgleichszulage), sondern Rehabilitationsgeld bezogen. Würden sie aus der Statistik fallen, so wären die Zahlen kaum mit den Vorjahren vergleichbar. (TZ 38)

Das BMASK gab an, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung im Rahmen einer Sitzung der Abteilungsleiter relativ informell erarbeitet wurden. Ein ausführlicherer Prozess hätte zur Qualität dieser Angaben beigetragen. Dies betraf nicht nur die Konzipierung der Angaben zur Wirkungsorientierung (Ziele, Maßnahmen, Indikatoren, Zielwerte), sondern auch die Analyse des Wirkungsgefüges im Vergleich zu Wirkungszielen anderer Untergliederungen und die Ergebnisse der Evaluierung. Es wäre zweckmäßig, eine bereits absehbare Zielverfehlung 2014 (z.B. aufgrund der nicht erfolgten Beschlussfassung über das Sozialrechtsänderungsgesetz 2014 (SRÄG 2014)) in die Evaluierung des Jahres 2013 aufzunehmen, um eine zeitnahe Reaktion zu ermöglichen. Die Evaluierung der Zielerreichung 2013 reflektierte jedoch diesen Umstand nicht. (TZ 39)

Die Verfügbarkeit von Daten, um den Bedarf nach Ausgleichszulage und deren Wirkung beurteilen zu können, war eine wesentliche Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Steuerung. Die Pensionsversicherungsträger erhoben und speicherten grundsätzlich Daten umfassend (rd. 2.500 Datenrelationen), allerdings werteten sie diese nicht systematisch aus. Die vorgefundene Beschränkung auf bestimmte, in den statistischen Weisungen des BMASK vorgesehene Auswertungen war angesichts der rd. 2.500 gespei-

cherten Datenrelationen und der Komplexität der unterschiedlichen Lebenssachverhalte nicht zweckmäßig; ein enger Dialog zwischen den Stellen, die am nächsten bei der Datenerfassung waren, und jenen Stellen, die mit der Festlegung der Angaben zur Wirkungsorientierung und entsprechenden Analysen betraut waren, war unabdingbar. Je nach den auftretenden statistischen Auffälligkeiten der Inanspruchnahme konnten unterschiedliche Ursachenanalysen erforderlich sein. (TZ 40)

Unterschiede zwischen Berufsständen

Der Finanzierungsanteil des Bundes lag bei den Pensionsversicherungsleistungen der Bauern wesentlich über jenem nach dem ASVG. Dies war einerseits auf soziodemographische Faktoren (z.B. einer höheren Quote von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern), andererseits auch auf die Ausgestaltung des Pensions- und Ausgleichszulagenrechts (z.B. der Gewährung einer Partnerleistung) zurückzuführen. (TZ 42)

Beitragsdeckung der durchschnittlichen Pension nach Berufsgruppen in den Jahren 2009 bis 2013					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
	Durchschnittspensionen¹				
ASVG	957	982	1.001	1.013	1.066
GSVG/FSVG	1.088	1.121	1.146	1.162	1.223
BSVG	657	673	689	625	738
gesamt	941	967	987	993	1.052
	davon durch Beiträge gedeckt				
ASVG	763	789	808	808	850
GSVG/FSVG	522	510	554	557	675
BSVG	126	127	132	121	146
gesamt	688	710	731	728	779
	davon durch Bundesmittel gedeckt				
ASVG	194	193	193	206	216
GSVG/FSVG	566	611	592	606	549
BSVG	531	547	557	503	592
gesamt	254	257	256	266	274

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Inklusive Zulagen und Zuschüsse; die Werte beziehen sich auf den Dezember des jeweiligen Jahres.

Quellen: BMASK; Darstellung RH

Kurzfassung

Der Eigenfinanzierungsanteil der durchschnittlichen Pension lag im ASVG im Jahr 2013 bei rd. 80 % (850 EUR von 1.066 EUR), nach dem BSVG dagegen bei rd. 20 % (146 EUR von 738 EUR). (TZ 42)

Während der Anteil der Ausgleichszulagenempfänger bei Unselbstständigen im Schnitt bei rd. 10 % lag, betrug er bei Bauern rd. 25 % und war damit mehr als doppelt so hoch. Die durchschnittliche Höhe der Ausgleichszulage lag bei den Bauern um rd. 50 % über der durchschnittlichen Höhe bei der PVA. Je Pensionist lagen die Aufwendungen der Ausgleichszulage bei der SVB somit rund vier Mal so hoch wie bei der PVA. Dafür wesentliche Elemente der rechtlichen Regelung betrafen z.B. die Festlegung der Mindestbeitragsgrundlage und die Pauschalierung der Aufgabepauschale sowie anderer Leistungen (z.B. von Wohnrechten). Mehrere dieser Parameter wurden zwischen den Jahren 2000 und 2014 geändert, wodurch sich Auswirkungen im Bereich der Ausgaben für Pensionen und Ausgleichszulagen und ihrer Finanzierung ergaben. (TZ 42)

Durchschnittliche Ausgleichszulage im Dezember 2012 nach Pensionsart und Versicherungsträger					
	gesamt	zu Invaliditäts- pensionen	zu Alters- pensionen	zu Witwen- pensionen	zu Waisen- pensionen
	in EUR				
alle Pensionsversicherungsträger	286	290	288	281	278
PVA	261	281	264	240	250
<i>davon</i>					
Arbeiter	266	288	268	244	264
Angestellte	238	257	245	205	174
VAEB – Eisenbahnen	216	199	194	232	293
VAEB – Bergbau	192	237	190	169	309
SVA	295	305	275	315	311
SVB	386	418	373	394	424

Quellen: Hauptverband; Darstellung RH

Eine Grundlage, auf deren Basis die sachliche Rechtfertigung bzw. die Balance zwischen den gesetzlichen Unterschieden und den zugrunde liegenden sozio-demographischen Unterschieden auch analytisch nachvollzogen werden kann, konnte nicht vorgelegt werden. Dies war insbesondere angesichts der hohen finanziellen Bedeutung der Finanzierung des Pensionssystems sowohl für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als auch für die Lebensplanung der Betroffenen zu beanstanden. (TZ 42)

Bezieher ausländischer Pensionen

Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben konnten Personen, die in Österreich lebten und eine Pension nur aus einem anderen Mitgliedstaat des EWR bezogen, auch eine österreichische Ausgleichszulage beziehen. Im Jahr 2013 waren dies rd. 1.100 Personen. Gemäß der vom OGH im Anschluss an eine Vorabentscheidung des EuGH aus 2013 judizierten Vorgangsweise war eine Ausgleichszulage zu gewähren, wenn eine gültige Aufenthaltsbescheinigung bestand. Diese wäre zu entziehen, wenn aufgrund der Inanspruchnahme der Ausgleichszulage eine unangemessene Inanspruchnahme des österreichischen Sozialsystems vorlag; eine automatische Entziehung ohne Interessenabwägung war unzulässig. (TZ 43)

Es war wesentlich, dass die Entwicklung des Sozialsystems und die Entwicklung der Freizügigkeit des Personenverkehrs aufeinander abgestimmt erfolgten. Die umfassende Prüfung des gewöhnlichen Aufenthalts, die erfolgten gesetzlichen Anpassungen im Ausgleichszulagenrecht und die zeitnahen Gespräche zwischen BMI und PVA nach Entscheidungen des EuGH und des OGH waren daher ebenso positiv wie die Bemühungen des BMASK, im Rahmen der europäischen Gremien eine gut vollziehbare Lösung zu erreichen. (TZ 43)

Die Regelungen des Gesetzgebers aus dem Jahr 2011 zielten darauf ab, Ausgleichszulagen für Personen, die keine Pension aus Österreich bezogen, weitgehend auszuschließen. Diese Grundentscheidung erkannte der EuGH im Wesentlichen als europarechtskonform an. Diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorgesehene, aber noch nicht praktisch erprobte Vorgangsweise war mit einigen Schwierigkeiten in der Durchführung verbunden: Kriterien für die beiden erforderlichen Interessenabwägungen hatten sich noch nicht entwickelt. Die Verantwortung war auf drei Behörden (Sozialversicherungsträger, Bezirksverwaltungsbehörden bzw. Magistrat sowie Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl) aufgeteilt. Im Ergebnis bestand Rechtsunsicherheit für den Betroffenen und eine Leistungspflicht für die Ausgleichszulage während der gegebenenfalls nicht unerheblichen Verfahrensdauer. (TZ 43)

Die Regelung der Krankenversicherungsbeiträge führte dazu, dass Personen, die eine Ausgleichszulage zu einer ausländischen Pensionsleistung bezogen, netto eine höhere Summe zur Verfügung hatten als Ausgleichszulagenbezieher mit einer inländischen Pensionsleistung. (TZ 43)

Sonderkonstellationen

Bestimmte Sonderregelungen, insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer Pensionen, bei Heimaufhalten und hinsichtlich der Rezeptgebührenbefreiung bei Anrechnung von Aufgabepauschalen, führten zu sachlich nicht nachvollziehbaren Leistungshöhen. (TZ 44 bis 46)

Zusammenfassung

Obwohl die Ausgleichszulage die größte einkommensabhängige Geldleistung im österreichischen Sozialsystem war, fehlte eine Strategie bzw. eine langfristige Prognose über die weitere Entwicklung. Dies war insbesondere deshalb maßgeblich, weil sich wichtige Einflussfaktoren für die Ausgleichszulage veränderten, z.B. das Pensionsrecht (Verlängerung der Durchrechnungszeiten, Änderungen in den Mindestbeitragsgrundlagen etc.) oder die tatsächlichen Lebensumstände der Betroffenen (Familienkonstellationen, Teilzeitquoten etc.). (TZ 47)

Die bisherige Entwicklung war davon geprägt, dass trotz stark sinkender Zahl der Betroffenen das Gebahrungsvolumen leicht anstieg, weil die Richtsätze deutlich überproportional anstiegen. Es war jedoch nicht klar, ob die Anzahl der Betroffenen auch weiter sinken würde, da mittelfristig ungünstigere Regelungen des Pensionsrechts und veränderte Arbeitsbedingungen durchaus gegenläufig wirken könnten. (TZ 47)

Wesentliche statistische Auffälligkeiten, insbesondere hinsichtlich der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Ausgleichszulage bei Frauen und Männern und zwischen den Berufsgruppe, sollten nach Ansicht des RH einer detaillierteren Analyse zugeführt werden. (TZ 47)

Die seit 2013 vorgesehene wirkungsorientierte Haushaltsführung hätte – auch bei der strategischen Weichenstellung für die Zukunft – eine wichtige Aufgabe im Bereich der Ausgleichszulage zu erfüllen. Die bestehenden Inhalte waren jedoch hinsichtlich der Relevanz der Ziele und der Kohärenz zwischen Zielen und Maßnahmen weiter zu verbessern. (TZ 47)

Obwohl der Bund den gesamten Aufwand für die Ausgleichszulage trug, hatte er nur wenig Möglichkeiten, eine einheitliche Vollziehung zwischen den Pensionsversicherungsträgern sicherzustellen. Für eine umfassende Überprüfung der Vollziehung fehlten dem BMASK wesentliche Ressourcen. (TZ 47)

Die PVA und die SVB hatten zwar ein Prüf- und Freigabewesen eingerichtet, ein systematisches IKS, insbesondere eine Definition der Risiken und eine ausreichende Evaluierung der Wirksamkeit der internen Kontrollen, fehlte jedoch. (TZ 47)

Eine aktuelle Bewertung, wie viele Fälle nach Durchlauf der internen Qualitätssicherungsmaßnahmen fehlerhaft waren, war aus den verfügbaren Daten nicht möglich. Die Innenrevisionen hatten zuletzt 2006 bzw. 2008 eine Fehlerquote von rd. 9 % bis 13 % ermittelt, allerdings keine finanzielle Bewertung vorgenommen. (TZ 47)

Zur internen Steuerung der Vollziehung fehlte weiters eine Erledigungsstatistik und eine klare Zuordnung der für die Ausgleichszulage eingesetzten Ressourcen. (TZ 47)

Aus Sicht der Parteien erfolgte der Bezug von Ausgleichszulage in den meisten Fällen ohne Auffälligkeiten. Wo jedoch komplexe Sachverhalte zu erheben waren, bestanden Probleme im Hinblick auf eine zeitnahe Erledigung, eine trägerübergreifende einheitliche Vollziehung und eine transparente Vorgehensweise. (TZ 47)

In bestimmten Konstellationen, insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer Pensionen, bei Heimaufenthalten und hinsichtlich der Rezeptgebührenbefreiung bei Anrechnung von Aufgabepauschalen wäre die geltende Rechtslage zu evaluieren. (TZ 47)

Kenndaten zur Gewährung von Ausgleichszulagen (AZ) in der Pensionsversicherung				
Rechtsgrundlagen	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Bauern-Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 559/1978 i.d.g.F.			
	2011	2012	2013	Veränderung
AZ-Aufwand	in Mio. EUR			in %
alle SV-Träger gesamt	975,78	984,76	1.005,26	+ 3
<i>davon</i>				
Frauen	624,27	626,04	636,44	+ 2
Männer	351,51	358,72	368,82	+ 5
PVA	656,11	668,47	688,32	+ 5
<i>davon</i>				
Frauen	439,82	443,15	453,49	+ 3
Männer	216,28	225,31	234,83	+ 9
SVB	243,82	241,36	241,99	- 1
<i>davon</i>				
Frauen	134,71	133,94	134,76	0
Männer	109,11	107,41	107,23	- 2
AZ-Empfänger	Anzahl Personen ¹			
alle SV-Träger gesamt	234.671	229.186	229.366	- 2
Frauen gesamt	159.237	154.693	154.378	- 3
Männer gesamt	75.434	74.493	74.988	- 1
PVA	171.888	169.140	170.631	- 1
<i>davon</i>				
Frauen	119.853	117.111	117.592	- 2
Männer	52.035	52.029	53.039	+ 2
SVB	44.495	42.656	41.679	- 6
<i>davon</i>				
Frauen	26.855	25.789	25.340	- 6
Männer	17.640	16.867	16.339	- 7

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Anzahl der Personen bezieht sich auf den Stand Dezember des jeweiligen Jahres.

Quellen: Hauptverband – Statistische Daten aus der Sozialversicherung; Pensionsversicherung der Jahre 2011 bis 2013;
BMASK – Gendererfolgsrechnung

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH führte zwischen April und September 2014 eine Gebarungsüberprüfung zum Thema „Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung“ durch. Prüfungshandlungen erfolgten bei der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) sowie beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und beim BMASK.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Einheitlichkeit, Geschwindigkeit und Transparenz der Vollziehung,
- der Effizienz der Steuerung der Vollziehung und der Internen Kontrollsysteme (IKS),
- der Einordnung der Ausgleichszulage (AZ) im System der einkommensabhängigen Geldleistungen im Sozialsystem in Österreich,
- der Wirkungen der Gewährung der Ausgleichszulage insbesondere in Relation zu den gesetzten Wirkungszielen.

(2) Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2013. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

(3) Zu dem im Jänner 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die PVA und die SVB im April 2015 sowie das BMASK und der Hauptverband im Mai 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2015.

(4) Die Stellungnahmen von PVA, SVB, BMASK und Hauptverband enthielten folgende einleitende und TZ-übergreifende Ausführungen:

- Die PVA führte aus, sie nehme im Wesentlichen zu den Empfehlungen Stellung, da der Sachverhalt grundsätzlich richtig wiedergegeben sei.
- Die SVB führte aus, das Prüfungsergebnis gebe viele wertvolle Hinweise. Sie werde sämtliche in ihrem Verantwortungsbereich stehenden Feststellungen und Empfehlungen des RH intensiv diskutieren und mögliche Änderungen prüfen. Bei der Umsetzung, die programmtechnische Anpassungen erforderten, werde man jeweils im Einzelfall entscheiden müssen, ob entsprechende Umsetzungen im in der Ablösung befindlichen IKT-System „DANTE“ noch erfolgen sollten. Eine Umsetzung wäre dann aber jedenfalls im Rahmen des neuen Verwaltungssystems „ZEPTA“ vorzumerken.

- Der Hauptverband dankte dem RH für die eingehende Auseinandersetzung mit dem Prüfthema. Er nahm im Wesentlichen zu den Koordinierungsmöglichkeiten bei unterschiedlicher Vollziehung (TZ 10) und zu den Anmerkungen zur Rezeptgebührenbefreiung (TZ 46) Stellung.
- Das BMASK nahm zu den seinen Zuständigkeitsbereich betreffenden Empfehlungen Stellung. Es verwies insbesondere darauf, dass die Umsetzung von den personellen Ressourcen abhängige.

Basisinformationen zur Ausgleichszulage

2.1 (1) Die Ausgleichszulage war im Jahr 2012 nach Angaben des BMASK (Sozialschutzbericht) die bedeutendste einkommensabhängige Geldleistung im Sozialsystem Österreichs.¹ Von insgesamt rd. 2,8 Mrd. EUR an einkommensabhängigen Geldleistungen im Jahr 2012 entfielen rd. 1 Mrd. EUR auf die Ausgleichszulage, rd. 900 Mio. EUR auf die Notstandshilfe, rd. 600 Mio. EUR auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) und rd. 200 Mio. EUR auf bedarfsorientierte Familienleistungen.² Im Jahr 2013 bezogen rd. 230.000 Personen in Österreich eine Ausgleichszulage. Den Aufwand für die Ausgleichszulage trug zur Gänze der Bund.

(2) Die Ausgleichszulage ergänzte im Rahmen der gesetzlichen Pensionsversicherung niedrige Pensionen durch eine Zuzahlung, um ein bestimmtes Einkommen, den sogenannten Ausgleichszulagenrichtsatz, zu erreichen. Lag die Summe aus Pension, sonstigen Nettoeinkünften und anzurechnenden Beträgen (z.B. Unterhaltsleistungen) unter diesem Richtsatz, so gebührte eine Ausgleichszulage in Höhe des Differenzbetrags.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die maßgeblichen Richtsätze im Jahr 2014:

¹ Rund 96 % der Geldleistungen der Sozialsysteme wurden lt. BMASK ohne Bedürftigkeitsprüfungen (Armutsvorbeugung) gewährt.

² 0,1 Mrd. EUR sind Rundungsdifferenzen in der Darstellung. 0,4 Mrd. EUR an Wohn- und Mietbeihilfen wurden als Sachleistungen mit mindestensicherndem Charakter betrachtet.

Tabelle 1: Richtsätze im Jahr 2014 in EUR

Personenkreis	Richtsatz
	in EUR
Einzelrichtsatz	857,73
Familienrichtsatz (Ehepaare im gemeinsamen Haushalt)	1.286,03
Halbwaisen bis 24 Jahre	315,48
Halbwaisen über 24 Jahre	560,61
Vollwaisen bis 24 Jahre	473,70
Vollwaisen über 24 Jahre	857,73
Richtsaterhöhung für Kinder	132,34

Quellen: PVA; SVB; Darstellung RH

Die durchschnittliche Ausgleichszulage betrug im Dezember 2013 rd. 295 EUR.

Die Ausgleichszulage war zwar in verschiedenen Gesetzen geregelt (im ASVG bzw. BSVG), die Bestimmungen waren jedoch wortgleich.³

Die PVA war für die Vollziehung bei den unselbstständig Erwerbstätigen, die SVB bei den Bauern zuständig. Eine Ausgleichszulage wurde nur auf Antrag gewährt, wobei ein Pensionsantrag auch als Antrag auf Gewährung einer Ausgleichszulage galt.

(3) Wesentliche Prüfschritte für die vollziehenden Stellen waren:

- Prüfung der Grundleistung (nur Bezieher einer Pension konnten Ausgleichszulage erhalten),
- Identifikation des maßgeblichen Richtsatzes (z.B. Einzel- oder Familienrichtsatz je nach Familienstand),
- Ermittlung der maßgeblichen Gesamteinkünfte (z.B. weitere Pensionsleistungen, Unterhaltsansprüche, Sachbezüge, Arbeitseinkommen, Vermögenseinkünfte etc.) unter Berücksichtigung von Ausnahmeregelungen und
- Beurteilung der maßgeblichen verfahrensrechtlichen Aspekte (Lag ein Antrag vor? Ab welchem Zeitpunkt waren die Leistungen zu gewähren?).

³ Im Folgenden wird jeweils nur das ASVG zitiert, die textgleichen Bestimmungen aus dem BSVG sind jeweils mitgemeint.

(4) Aus Sicht der Betroffenen verlief der Bezug der Ausgleichszulagen in den meisten Fällen ohne Auffälligkeiten. Der RH stellte fest, dass 61 % der Ausgleichszulagenbezieher bei der PVA und 73 % der Ausgleichszulagenbezieher bei der SVB in dem drei Jahre umfassenden Prüfungszeitraum ihre Leistung erhielten, ohne dass eine Eingabe durch einen Sachbearbeiter in der Verwaltungsapplikation erfolgte (die jährliche Anpassung an den Richtsatz erfolgte automatisiert durch die Verwaltungsapplikation).⁴ Auch Fälle mit wenigen zu ermittelnden Sachverhaltselementen, z.B. wenn lediglich der Ausgleichszulagenrichtsatz einer einzigen bezogenen Pensionsleistung gegenüberzustellen war, führten zu keinen Problemen in der Abwicklung.

(5) Teilweise waren jedoch eine umfangreichere Erhebung und die rechtliche Beurteilung komplexer Lebenssachverhalte erforderlich.⁵ Dabei war nach den Feststellungen des RH eine erhebliche Bandbreite an Lebenssachverhalten zu beurteilen, wie die folgenden Fallbeispiele zeigen:

- Frau A bezog eine Berufsunfähigkeitspension unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes. Sie lebte mit einem Lebensgefährten und einem Sohn im gemeinsamen Haushalt. Ihr Anspruch auf Ausgleichszulage hing davon ab, wie die Beiträge ihrer Haushaltsmitglieder zu Miete, Nahrungsmitteln, Betriebskosten etc. beurteilt wurden.
- Frau B bezog nach dem Tod ihrer Mutter eine Waisenspension. Je nach dem Einkommen des Vaters änderte sich ihr Unterhaltsanspruch, was – ebenso wie ihre Ausbildungsverhältnisse und das Einkommen daraus – die Höhe ihrer Ausgleichszulage beeinflusste.
- Frau C kam aus Rumänien nach Österreich, um eine Verwandte zu pflegen. Sie bezog aus Rumänien eine Pension von rd. 80 EUR und beantragte Ausgleichszulage. Ihr Anspruch hing u.a. von ihrem fremdenrechtlichen Status ab.
- Frau D bezog Teilpensionen aus mehreren Ländern und hatte einen geschiedenen Ehegatten in Deutschland und Kinder in Ungarn. Für die Höhe der Ausgleichszulage war zu prüfen, wie häufig und lange

⁴ Der RH führte ein Screening der Prozesse zur Überprüfung der Verwaltungsapplikation bei Änderungen (z.B. der Pensionsanpassung) vor, nahm jedoch keine detaillierte IT-Prüfung hinsichtlich dieser Applikation vor.

⁵ Zum Beispiel lag bei der PVA im Jahr 2013 in rd. 29.000 Fällen ein (potenziell schwankendes) Einkommen aus Arbeitstätigkeit vor, in rd. 17.000 Fällen wurde eine vorläufige Leistung gewährt. Rund 30.000 Personen verursachten mehr als eine Erledigung im Jahr 2013.

sie sich zu Besuchen ihrer Kinder im Ausland aufhielt, wie sich die Wechselkurse entwickelten und ob Unterhaltsansprüche gegen den geschiedenen Ehemann im Ausland bestanden bzw. durchsetzbar waren.

- Herr E bezog eine Pension und hatte daneben auch Einkünfte aus unterschiedlichen Vermögensanlagen, die teilweise Zinsen ausschütteten und teilweise thesaurierten. Für einen etwaigen Anspruch auf Ausgleichszulage war zu beurteilen, welche Einkünfte ihm jeweils tatsächlich zur Verfügung standen.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ausgleichszulage nach dem Sozialschutzbericht des BMASK die finanziell bedeutendste einkommensabhängige Geldleistung im Sozialsystem in Österreich war. Er anerkannte, dass die Gewährung der Ausgleichszulage an einen großen Anteil der Ausgleichszulagenbezieher (61 % der PVA und 73 % der SVB) ohne Auffälligkeiten erfolgte.

Die Gewährung der Ausgleichszulage war allerdings durch eine hohe Anzahl von Fällen (rd. 230.000 Bezieher im Jahr 2013) bei sehr unterschiedlichen Konstellationen gekennzeichnet. Dies stellte nach Ansicht des RH eine Herausforderung für die Steuerung und Überwachung der Vollziehung dar, insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung ihrer Einheitlichkeit (siehe TZ 5 bis 10).

Prüfungsmethodik und Aufbau des Prüfungsergebnisses

3 (1) Im Interesse einer umfassenden Beurteilung wertete der RH Rohdaten aus der Verwaltungsapplikation der Pensionsversicherungsträger aus, untersuchte eine Aktenstichprobe, führte Gespräche mit Experten und überprüfte die Aufbau- und Ablauforganisation der PVA und der SVB anhand der verfügbaren Dokumentation.

- Zur Datenauswertung: Der RH analysierte mit Hilfe einer Datenbank- und Statistiksoftware zwei Gruppen von Daten: einerseits sozio-demographische Daten aller Personen, die zum Stichtag 30. November 2013 eine Pension unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz bezogen, andererseits Verfahrensdaten zu allen Ausgleichszulage-bezogenen Vorgängen im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013.⁶

⁶ Durch den Bezug auf die Pensionshöhe (und nicht auf die Ausgleichszulage) waren auch Ablehnungsfälle in den Analysen des RH enthalten. Aufgrund der hohen Zahl der benötigten Attribute der Personen war nur eine Stichtagsbetrachtung möglich. Die Verknüpfung von stichtagsbezogenen Daten und Daten mit Bezug auf einen Zeitraum bedingte bestimmte methodische Einschränkungen, die gesondert beschrieben werden, wo sie relevant sind (z.B. bezogen sich die Informationen über Einkommen auf den Stichtag, die Erledigungen konnten aber durch Einkommenslagen zu anderen Stichtagen bedingt sein).

Prüfungsmethodik und Aufbau des Prüfungsergebnisses

- Zur Aktenstichprobe: Der RH überprüfte drei Gruppen von Akten:
 - eine mit Hilfe einer Statistiksoftware gebildete Zufallsstichprobe,⁷
 - Akten im Rahmen einer Prozessanalyse („walk through“) und
 - Akten, die er aufgrund der Datenanalyse als auffällig beurteilte.
- Expertengespräche führte der RH sowohl innerhalb der vollziehenden Institutionen als auch mit externen Interessenvertretungen.
- Der RH überprüfte weiters die ihm von der PVA und der SVB zur Verfügung gestellten Unterlagen (z.B. Arbeitsanweisungen, Weisungen und sonstige Unterlagen bzw. Revisionsberichte und Protokolle von Arbeitskreisen etc.).

(2) Der RH stellt die Ergebnisse dieser Analysen in folgender Struktur dar:

- Probleme der Vollziehung, die direkt für die Betroffenen relevant sind (TZ 4 bis 14);
- Probleme der Steuerung der Vollziehung seitens der Behörden (TZ 15 bis 26);
- Entwicklung des Gebahrungsvolumens, der Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher und der Richtsätze (TZ 27);
- Vergleich der Ausgleichszulage mit den übrigen einkommensabhängigen Geldleistungen (TZ 28 bis 35);
- Auswirkungen der Ausgleichszulage auf unterschiedliche Gruppen, insbesondere im Hinblick auf die wirkungsorientierte Haushaltsführung (TZ 36 bis 41), auf verschiedene Berufsgruppen, im Konnex der europäischen Integration und in ausgewählten Sonderkonstellationen (TZ 42 bis 46).

Der RH richtete seine Empfehlungen zur Vollziehung grundsätzlich an die überprüften Pensionsversicherungsträger PVA und SVB. Soweit die Empfehlungen grundsätzliche Fragen der Vollziehung betrafen, empfahl der RH dem BMASK und dem Hauptverband, für deren Umsetzung zu sorgen und ihre Anwendbarkeit auch für die übrigen Pensi-

⁷ Als Grundgesamtheit verwendete der RH die Personen mit Pension unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes. Die Stichprobe umfasste 60 Akten, 30 bei der PVA und 30 bei der SVB.

onsversicherungsträger, insbesondere die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) und die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) zu prüfen.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

Überblick

4.1 (1) Aus Sicht der Betroffenen erwiesen sich vor allem die folgenden drei Bereiche im Rahmen der Gewährung der Ausgleichszulage als Herausforderungen:

- eine einheitliche Vollziehung,
- eine zeitgerechte Entscheidung und
- eine ausreichende Information der Betroffenen (Transparenz der Entscheidung).

Der RH stellt zunächst anhand des Einzelfalls der Familie B dar, wie diese Systemfragen zusammenwirken konnten und untersucht die relevanten Fragestellungen im Anschluss systematisch.

(2) Frau B verstarb im August 2007 im 44. Lebensjahr und hinterließ ihren Ehegatten und drei Kinder, davon zwei minderjährige Mädchen. Aus der Verlassenschaft erhielt der Ehegatte einen landwirtschaftlichen Betrieb, die beiden minderjährigen Kinder einen Geldbetrag, aus dem diese in weiterer Folge Zinseinkünfte lukrierten. Der Ehegatte führte den landwirtschaftlichen Betrieb weiter, erzielte Einkünfte aus Zimmervermietung und ging – in unregelmäßigen Zeiträumen – einer unselbstständigen Tätigkeit nach. Die folgende Darstellung beschreibt die Ansprüche einer Tochter.⁸

Einheitliche Vollziehung:

Für die Berechnung der Ausgleichszulage der Waisen war der anzurechnende Unterhaltsanspruch gegen den Vater maßgeblich, der grundsätzlich mit 12,5 % von dessen Einkommen pauschaliert war. Die PVA und die SVB hatten unterschiedliche Rechtsansichten zu den Voraussetzungen der Anrechnung und der Höhe der Bemessungsgrundlage (siehe dazu inhaltlich TZ 7). Der RH legte den vorliegenden Sachver-

⁸ Der Fall der zweiten minderjährigen Tochter war im Wesentlichen gleich gelagert. Die ältere Tochter war bereits selbst berufstätig und erhielt zu keinem Zeitpunkt eine Ausgleichszulage. Beim Ehegatten war ebenfalls eine sehr lange Dauer bis zur endgültigen Erledigung sowie eine zwischen PVA und SVB teilweise unterschiedliche Vollzugspraxis zu beobachten.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

halt sowohl der SVB als auch der PVA vor. Im überprüften Zeitraum führten die unterschiedlichen Rechtsansichten von PVA und SVB im Fall der Familie B bei rd. 20 % der Monate zu einem zwischen PVA und SVB unterschiedlichen Ergebnis für die Höhe der Ausgleichszulage.

Zeitgerechte Entscheidung:

Eine Tochter von Frau B erhielt zeitnah zum Tod der Mutter im August 2007 im Oktober 2007 von der SVB eine Waisenpension zuerkannt. Dabei wurde ihr mitgeteilt, dass über die Ausgleichszulage erst später entschieden werden könne. Bis dahin werde ein Vorschuss von 130,50 EUR monatlich gewährt. Schon zwei Monate später stellte die SVB aber die Vorschussleistung „zur Vermeidung von Überbezügen“ vorsorglich ein.

Die SVB fragte in der Folge mehrmals bei der Betroffenen nach zusätzlichen Unterlagen (z.B. Bankbestätigungen über Zinseinkünfte), ohne über die Ausgleichszulage zu entscheiden. Erst drei Jahre später, im Oktober 2010, übermittelte die SVB eine „Mitteilung“: Es könne erst „später“ über die Ausgleichszulage entschieden werden. Für die Vergangenheit werde ein „Vorschuss“ von 2.540 EUR gegen nachträgliche Verrechnung „nachgezahlt.“ Künftig würden 80 EUR im Monat als Vorschuss geleistet. Dieser Vorschuss wurde ab Jänner 2011 wieder eingestellt.

Ende Februar 2012 teilte die SVB erneut mit, sie könne über die Ausgleichszulage erst „später“ entscheiden. Wieder zahlte sie einen „Vorschuss“ (diesmal 70 EUR im Monat, insgesamt 830 EUR) gegen nachträgliche Verrechnung nach.

Im Juli 2013 erging ein Bescheid mit endgültiger Entscheidung über die Ausgleichszulage seit August 2007. Die SVB gewährte eine Nachzahlung von 3.944,43 EUR. Verzugszinsen zahlte sie nicht.

Zusammenfassend erfolgte daher eine endgültige Entscheidung rund sechs Jahre nach dem Anfall der Waisenpension. Vom zehnten bis zum 16. Lebensjahr bestand für die Betroffene keine Rechtssicherheit, die Zahlungen von in Summe rd. 7.300 EUR erhielt sie erheblich verspätet.⁹

⁹ rd. 4.000 EUR im Juli 2013, 830 EUR im Februar 2012 und rd. 2.500 EUR im Oktober 2010

Transparenz der Entscheidung:

Aufgrund der Mitteilungen bzw. des Bescheids an die Familie B war für sie nicht nachvollziehbar, warum die SVB zu welchem Zeitpunkt wie entschied:

- Bei den Vorschussleistungen für die Zukunft fehlte eine Begründung der Höhe und der Unmöglichkeit einer endgültigen Entscheidung.
- Bei den Einstellungen der Leistung war über den allgemeinen Hinweis „zur Vermeidung von Überbezügen“ hinaus keine Erläuterung enthalten.
- Die Nachzahlungen (sowohl bei den „Vorschüssen“ als auch bei der endgültigen Erledigung) enthielten zwar Aufstellungen, für welchen Zeitraum die SVB welchen Betrag leistete, aber keine weitere Begründung.

Weder der tatsächlich erhobene Sachverhalt (z.B. Höhe der berücksichtigten Zinseinkünfte, Höhe der zugrunde gelegten Einkünfte des Vaters) noch die maßgeblichen rechtlichen Überlegungen (z.B. Bemessungsgrundlage für die Unterhaltsberechnung, vorherige Prüfung des zivilrechtlichen Unterhaltsanspruchs) oder etwaige Ermessensentscheidungen (endgültige oder vorläufige Leistung, Höhe der vorläufigen Leistung etc.) waren in den Schreiben erläutert.¹⁰

4.2 Der RH stellte fest, dass der beschriebene Einzelfall folgende grundsätzliche Probleme aufzeigte:

- die mangelnde Einheitlichkeit der Vollziehung, da die PVA und die SVB die gesetzlichen Bestimmungen unterschiedlich vollzogen (TZ 7) und somit die ausbezahlte Leistung davon abhing, welcher Pensionsversicherungsträger zuständig war;
- die lange Verfahrensdauer und Probleme bei vorläufigen Leistungen, da die minderjährige Waise sechs Jahre lang nicht über die ihr zustehende Leistung verlässlich informiert war und insgesamt rd. 7.300 EUR erst mehrere Jahre verspätet zur Verfügung hatte;

¹⁰ Erläuterungen fanden sich teilweise in Schreiben an die Partei, in denen diese zur Übermittlung von Unterlagen aufgefordert wurde, z.B. im Mai 2010 ein Ersuchen um Bankbestätigungen über Zinseinkünfte (für den Zeitraum 2007 bis 2011) oder im Februar 2013 eine Aufforderung, Angaben über das Arbeitseinkommen zu machen bzw. den Dienstgeber nach Monat und getrennt nach Brutto- und Nettobeträgen Angaben dazu machen zu lassen. Diese Schreiben enthielten jedoch weder rechtliche Erläuterungen noch einen schlussendlich tatsächlich festgestellten Sachverhalt.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

- die mangelnde Transparenz der Vorgehensweisen, da die Mitteilungen bzw. Bescheide es den Betroffenen nicht ermöglichten, die maßgeblichen Überlegungen der SVB nachzuvollziehen.

Der RH hob ausdrücklich hervor, dass die Sachbearbeiter entsprechend der gültigen internen Weisungen vorgegangen waren.

- 4.3** *Die SVB führte in ihrer Stellungnahme aus, dass aufgrund der vielen Änderungen im Einkommen des Vaters – später auch der Töchter – und dem daraus resultierenden Unterhaltsanspruch sowie zusätzlich der komplizierten Anrechnung von Einkünften aus Wertpapieren eine besondere Konstellation hinsichtlich der Bearbeitung vorliege. Dennoch müsse die SVB einräumen, dass hier mehrmals eine unüblich lange Bearbeitungsdauer, verbunden mit zu niedriger Vorschussbemessung, zu – jedenfalls vorübergehenden – finanziellen Nachteilen für die beiden Waisen geführt habe.*

Einheitlichkeit der
Vollziehung

Übersicht

- 5.1** Der RH stellte anhand der Aktenstichprobe und der vorgelegten Arbeitsanweisungen folgende Unterschiede in der Vollziehung zwischen PVA und SVB fest:¹¹

¹¹ Da die Überprüfung auf einer – im Vergleich zur Gesamtheit der Vorgänge – kleinen Aktenstichprobe und den Arbeitsanleitungen (somit Soll-Vorgaben) basierte, kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Unterschiede bestehen.

Tabelle 2: Unterschiede in der Vollziehung zwischen PVA und SVB		
	PVA	SVB
Antragsprinzip (TZ 6)	Erhöhungen bei laufender Ausgleichszulage:	
	bei laufender Ausgleichszulage gilt für Erhöhungen ein strenges Antragsprinzip	bei laufender Ausgleichszulage erfolgt für Erhöhungen eine amtswegige Berücksichtigung
Unterhalt (TZ 7)	bei getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepartnern:	
	Anrechnung des geschuldeten Unterhalts	Anrechnung des tatsächlich geleisteten Unterhalts
	bei Kindern (Waisenpensionen):	
	die Bemessungsgrundlage umfasst nicht die Witwenpension des überlebenden Elternteils	die Bemessungsgrundlage umfasst auch eine Witwenpension des überlebenden Elternteils
	bei Lebensgefährten:	
	tlw. pauschale Anrechnung der halben Differenz zwischen Einzel- und Familienrichtsatz	keine Anrechnung
Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen (TZ 8)	Aufwandsentschädigung:	
	Einzelfallprüfung, ob nur Aufwand gedeckt wird oder ob ein Einkommen vorliegt	2/3 der Bruttobezüge gelten pauschal als Aufwand, 1/3 als Einkommen (Nachweis von Aufwendungen möglich)
	zeitliche Wirksamkeit von Änderungen:	
	Berücksichtigung aller Änderungen im ersten Monat bei einer gesetzlichen Änderung	Berücksichtigung höherer Leistungen erst im zweiten Monat auch bei gleichzeitigen gesetzlichen Änderungen anderer Einkommen
Auslandsaufenthalte (TZ 9)	Auslandsaufenthalte, die in Summe 60 Tage im Kalenderjahr überschreiten, führen ab dem 61. Tag zum Wegfall der Ausgleichszulage	nur Auslandsaufenthalte, die ununterbrochen länger als zwei Monate im Kalenderjahr dauern, führen zum Wegfall der Ausgleichszulage

Quellen: PVA; SVB; Identifikation und Darstellung RH

5.2 Der RH kritisierte die aufgezeigten Unterschiede in der Vollziehung und verweist zur ausführlichen Beurteilung derselben auf TZ 6 bis 9.

Er empfahl der PVA und der SVB, in regelmäßigen Abständen einen trägerübergreifenden Abgleich ihrer Vollzugspraxis vorzunehmen, um die Einheitlichkeit der Vollziehung sicherzustellen. Er empfahl weiters dem BMASK und dem Hauptverband, Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Vollziehung zu setzen (siehe dazu auch TZ 10).

5.3 (1) Laut Stellungnahme der PVA bildeten ihre internen Weisungen zu den vom RH genannten Themen die gefestigte Vollzugspraxis ab, die mit den bestehenden gesetzlichen Vorschriften und der Judikatur im Hinblick auf eine möglichst soziale Rechtsanwendung in Einklang stehe. Die PVA werde daher die Praxis erst dann verändern, wenn dies durch

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

den Gesetzgeber, durch Erlässe des BMASK oder aufgrund einer verbindlichen Empfehlung des Hauptverbands vorgegeben werden sollte.

(2) Die SVB führte in ihrer Stellungnahme aus, sie sei von ihrer korrekten Vorgehensweise überzeugt. Der RH habe in keinem einzigen Punkt der SVB (oder der PVA) vorgeworfen, dass ihre Interpretation nicht dem Gesetz entspreche. Jeder Versicherungsträger sei zur Auslegung der von ihm anzuwendenden Normen berechtigt und verpflichtet. Dem Wesen der Selbstverwaltung entsprechend bestehe kein diesbezügliches Weisungsrecht gegenüber dem Versicherungsträger.

Darüber hinaus werde jedoch auch in vielfältiger Weise das Ziel einer möglichst einheitlichen Vollziehung der Gesetze – auch auf dem Gebiet der Ausgleichszulage – verfolgt. Die SVB verwies dazu auf den meritorischen Arbeitskreis der vier Träger der Pensionsversicherung sowie den Arbeitskreis Pensionsversicherung im Hauptverband, an dem auch Vertreter des Hauptverbands, des BMASK und der Sozialpartner teilnehmen würden. Darüber hinaus beteilige sich die SVB an weiteren Gesprächen mit den Pensionsversicherungsträgern, um eine einheitliche Vollziehung zu gewährleisten. Dies gelinge auch in der überwiegenden Zahl der Fälle.

Dennoch verblieben, wie vom RH aufgezeigt, offenbar geringfügige Unterschiede in der Verwaltungs- und Vollziehungspraxis zwischen den Versicherungsträgern, deren Angleichung bzw. Vereinheitlichung daher federführend vom BMASK gemeinsam mit dem Hauptverband betrieben werden müsse.

(3) Der Hauptverband merkte in seiner Stellungnahme an, dass der Arbeitskreis Pensionsversicherung in den letzten Jahren hauptsächlich im Zuge der Begutachtung von Gesetzesentwürfen zur Abstimmung zwischen BMASK und Pensionsversicherungsträgern bzw. bisweilen auch der Pensionsversicherungsträger untereinander einberufen worden sei. Der Arbeitskreis sei jedoch ein geeignetes Forum zur Koordinierung; zumal hier auch das BMASK prominent vertreten sei.

Die angeregte „Erstellung von Richtlinien zur Förderung oder Sicherstellung der Einheitlichkeit der Vollzugspraxis“ (§ 31 Abs. 2 Z 3 ASVG) sei kritisch zu hinterfragen, da es sich bei der Ausgleichszulage um einen Wirkungsbereich handle, der insbesondere hinsichtlich seiner Finanzierung und deren Durchführung (vgl. § 299 ASVG) durch Rechtspositionen der Länder bzw. des Bundesministers geprägt sei.

(4) Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, die Koordinierung bzw. Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung sei Aufgabe des Hauptverbands. Dem BMASK seien eine einheitliche Vollzugspraxis und Verbesserungen in der Vollziehung ein großes Anliegen und es werde daher anregen, dass die diesbezüglichen Empfehlungen des RH in die Tagesordnung für eine Besprechung des beim Hauptverband eingerichteten Arbeitskreises Pensionsversicherung aufgenommen würden.

- 5.4 Der RH hielt es angesichts der Stellungnahmen nicht für gesichert, dass tatsächlich eine einheitliche Vollziehung sichergestellt wird: Die PVA und die SVB hielten jeweils an der eigenen Rechtsauffassung fest, das BMASK und der Hauptverband hielten den jeweils anderen für primär zuständig. Nach Auffassung des RH hätte das BMASK (gegebenenfalls durch entsprechenden Auftrag an den Hauptverband) nicht nur für die Aufnahme dieser Themen in die Tagesordnung eines Arbeitskreises zu sorgen, sondern tatsächlich für die einheitliche Vollziehung.

Antragsprinzip

- 6.1 (1) Grundsätzlich war die Ausgleichszulage nur auf Antrag zu gewähren, wobei ein Pensionsantrag auch als Antrag auf Ausgleichszulage galt. Lagen die Anspruchsvoraussetzungen bereits seit längerer Zeit vor der Antragstellung vor, wurde die Ausgleichszulage gemäß § 296 Abs. 2 ASVG erst ab dem Monatsersten vor der Antragstellung gewährt.¹² Nach § 296 Abs. 3 ASVG hatte bei laufender Ausgleichszulage bei einer Änderung der für die Zuerkennung der Ausgleichszulage maßgebenden Sach- und Rechtslage der Träger der Pensionsversicherung die Ausgleichszulage auf Antrag des Berechtigten oder von Amts wegen neu festzustellen.

Die PVA war der Rechtsansicht, dass auch bei bereits laufender Ausgleichszulage nur eine Gewährung ab dem Monatsersten vor dem Antrag, d.h. ab der Information der PVA über die Änderung im Sachverhalt, zu erfolgen habe. Die SVB war hingegen der Rechtsansicht, dass in dieser Konstellation für den Leistungsbezieher günstige Sachverhaltsänderungen auch rückwirkend zu berücksichtigen waren, und zwar unabhängig vom Zeitpunkt der Antragstellung.

¹² Es war daher durchaus häufig so, dass Personen, weil sie den Antrag zu spät stellten, für einige Monate keine Leistung erhielten, obwohl sie bereits einen Anspruch gehabt hätten.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

(2) Diese unterschiedliche Rechtsauffassung konnte sich in Einzelfällen finanziell erheblich auswirken, wie ein weiteres Fallbeispiel zeigt:

Frau F bezog seit dem Jahr 1991 eine Witwenpension und (mit Unterbrechungen) eine Ausgleichszulage. Ihr wurden ein Wohnrecht auf dem landwirtschaftlichen Betrieb ihres Sohnes (davor ihres verstorbenen Ehegatten) und der Geldwert von Nahrungsmitteln angerechnet, zu deren Lieferung ihr Sohn als Grundstückseigentümer verpflichtet war. Diese Verpflichtung war als Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragen. Aufgrund schlechter wirtschaftlicher Erfolge verkaufte der Sohn im Jahr 2007 die Liegenschaft. Frau F verzichtete dabei auf die eingetragene Dienstbarkeit, um ihrem Sohn ein höheres Verkaufsergebnis zu ermöglichen. Sie erhielt ab diesem Zeitpunkt keine Nahrungsmittel mehr, was sie jedoch nicht an die SVB meldete (das Wohnrecht bestand weiter).

Nach Kenntnis des geänderten Sachverhalts im Jahr 2014 prüfte die SVB, ob der Verzicht auf Einkünfte (Nahrungsmittel als Ausgedingeleistungen) missbräuchlich erfolgt war. Dies verneinte sie, da das Hauptmotiv in der Hilfestellung an den Sohn gelegen sei. Sie gewährte Frau F eine Nachzahlung von über 3.000 EUR für den Zeitraum seit der Reduktion der Ausgedingeleistungen (nur mehr Wohnrecht, keine Nahrungsmittel mehr).

Die PVA hätte in diesem Fall keine rückwirkende Zahlung geleistet.

6.2 Der RH erneuerte seine unter TZ 5 geäußerte Kritik an der uneinheitlichen Vollziehung, die dazu führte, dass aufgrund der unterschiedlichen Interpretation von PVA und SVB Änderungen im Sachverhalt zu unterschiedlichen Zeitpunkten wirksam wurden. Er empfahl dem BMASK, der PVA und der SVB, für eine einheitliche Vollziehung insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des Antragsprinzips zu sorgen.

6.3 *Wie unter TZ 5 bzw. TZ 10 ausgeführt, bestätigten die PVA und die SVB in ihren Stellungnahmen die Darstellung der jeweiligen Vollzugspraxis und hielten fest, sie seien jeweils von der Richtigkeit des eigenen Vorgehens überzeugt.*

Der Hauptverband sah – so seine Stellungnahme – die Verantwortung für die Vereinheitlichung beim BMASK, das BMASK laut seiner Stellungnahme beim Hauptverband. Man werde jedoch im Arbeitskreis Pensionsversicherung die Punkte auf die Tagesordnung bringen.

- 6.4 Der RH hielt es, wie schon in TZ 5 ausgeführt, angesichts der Stellungnahmen nicht für gesichert, dass tatsächlich eine einheitliche Vollziehung sichergestellt wird. Nach Auffassung des RH hätte das BMASK (gegebenfalls durch entsprechenden Auftrag an den Hauptverband) diese Themen nicht nur in die Tagesordnung eines Arbeitskreises aufzunehmen, sondern tatsächlich für die einheitliche Vollziehung zu sorgen.

Unterhalt

- 7.1 Der RH stellte bei der Anrechnung von Unterhaltsansprüchen¹³ wesentliche Unterschiede fest:

a) Getrennt lebende oder geschiedene Ehegatten

Die PVA rechnete bei getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten den gebührenden Unterhalt an, und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob dieser auch tatsächlich geleistet wurde. Welcher Unterhalt gebührte, ermittelte die PVA aus gerichtlichen Urteilen oder Vergleichen, vertraglichen Vereinbarungen oder nach bürgerlichem Recht.

Nach Ansicht der SVB war dagegen die pauschalierte Berücksichtigung eines Unterhalts nur mehr für Kinder vorgesehen. Für den Unterhalt aus getrennter oder geschiedener Ehe gelte die allgemeine Regelung des Nettoeinkommens in § 292 Abs. 3 ASVG.¹⁴ Es bestehe laut SVB keine Veranlassung, zivilrechtliche Ansprüche zu konstruieren.

Die Auswirkungen dieser Unterscheidung zeigt folgendes Beispiel:

Frau G bezog eine Berufsunfähigkeitspension und Ausgleichszulage. Sie lebte von ihrem geschiedenen Ehegatten getrennt. Zunächst bestand aufgrund des geringen Einkommens ihres Ehegatten kein anrechenbarer Unterhaltsanspruch. In der Folge stieg jedoch das Einkommen des Ehegatten im Sommer 2013 für einige Monate, bevor es wieder sank. Die PVA erhob nach dem Jahreswechsel 2014 im Nachhinein vom Dienstgeber das monatliche Einkommen, ermittelte einen Unterhaltsanspruch von Frau G und rechnete diesen rückwirkend auf die gewährte Ausgleichszulage an. Den so ermittelten Überbezug rechnete sie gegen die für die Zukunft anfallende Ausgleichszulage auf.

¹³ In insgesamt rd. 17.500 Fällen wurde Beziehern von Ausgleichszulagen ein Unterhaltsanspruch angerechnet.

¹⁴ „Nettoeinkommen ist die Summe sämtlicher Einkünfte in Geld oder Geldeswert nach Ausgleich von Verlusten und vermindert um die gesetzlich geregelten Abzüge.“

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

Die SVB hätte in diesem Fall lediglich tatsächlich geleistete Unterhaltszahlungen berücksichtigt.

b) Unterhaltsanspruch von Kindern (Waisenpensionen)

Nach § 294 ASVG waren Unterhaltsansprüche des Pensionsberechtigten gegen die Eltern pauschal mit 12,5 % des monatlichen Nettoeinkommens der Eltern zu berechnen. Die Bestimmung kam typischerweise bei der Prüfung von Ausgleichszulagen zu Waisenpensionen zur Anwendung.

Nach Ansicht der PVA war die Pauschalierung des § 294 ASVG unabhängig von einer Überprüfung zivilrechtlicher Unterhaltsansprüche anzuwenden.

Die SVB war dagegen der Ansicht, dass die Pauschalierung nur dann zur Anwendung kam, wenn überhaupt ein zivilrechtlicher Unterhaltsanspruch bestand. Dies sei dann der Fall, wenn das Einkommen des Kindes nicht 22 % (bzw. bei mehreren Unterhaltsberechtigten einen entsprechend niedrigeren Anteil) des Einkommens des unterhaltspflichtigen Elternteils überschreite.

Nach Weisungslage der PVA musste weiters die Witwenpension der Hinterbliebenen hinsichtlich ihrer Unterhaltspflicht gegenüber der Waise ausgeklammert bleiben. Andernfalls würde die Waise gegenüber dem verstorbenen Elternteil doppelt alimentiert.

Die SVB berücksichtigte dagegen auch eine etwaige Witwenpension in der Bemessungsgrundlage für den Unterhaltsanspruch.

c) Lebensgefährten

Bei im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehegatten galt der höhere Familienrichtsatz, dafür war nach § 292 Abs. 2 ASVG das gesamte Nettoeinkommen der beiden Ehegatten zu berücksichtigen. Für Lebensgefährten gab es dagegen keine entsprechende Regelung: In diesem Fall galt der Einzelrichtsatz, die Einkünfte des Lebensgefährten waren grundsätzlich nicht anrechenbar.

Zu berücksichtigen war jedoch, ob der Lebensgefährte dem Antragsteller Zuwendungen gewährte, z.B. zur Miete oder den Lebensmittelkosten beitrug. Diese Zuwendungen wären als „sonstiges“ Nettoeinkommen anzurechnen. Dies war im Einzelfall konkret zu erheben, womit jedoch Erhebungen in das Privatleben mit komplexer Beweiswürdigung erforderlich waren.

Die Grundsatzabteilung der PVA führte dazu im Jahr 2012 aus, sie unterstütze die jeweilige Landesstelle im Einzelfall, wenn die Erleichterungen, die durch das Eingehen einer Lebensgemeinschaft entstünden, bei der Ausgleichszulage berücksichtigt werden sollten. Wenn die konkreten Zuwendungen der Lebensgefährten nicht hinreichend geklärt werden konnten, war vorgesehen, die halbe Differenz vom doppelten Einzelrichtsatz auf den Familienrichtsatz (im Jahr 2012 rd. 204 EUR) „pauschal“ anzurechnen.¹⁵

Die SVB führte hingegen keine Anrechnung von „pauschal“ festgestellten Zuwendungen von Lebensgefährten durch.

7.2 Der RH kritisierte erneut die uneinheitliche Vollziehung, die bei gleichem Sachverhalt jedoch unterschiedlicher Rechtsauffassungen von PVA und SVB zu unterschiedlichen Anrechnungen von Unterhaltsansprüchen führen konnte. Er empfahl dem BMASK, der PVA und der SVB, eine einheitliche Vollziehung im Hinblick auf die Anrechnung von Unterhaltsansprüchen sicherzustellen, dies insbesondere betreffend die Berücksichtigung tatsächlicher oder geschuldeter Unterhaltsleistungen, die Einbeziehung der Witwenpension in die Bemessungsgrundlage für die anzurechnenden Unterhaltsansprüche von Waisen und die Bewertung von Leistungen von Lebensgefährten.

7.3 *Wie unter TZ 5 bzw. TZ 10 ausgeführt, bestätigten die PVA und die SVB in ihren Stellungnahmen die Darstellung der jeweiligen Vollzugspraxis und hielten fest, sie seien jeweils von der Richtigkeit des eigenen Vorgehens überzeugt.*

Der Hauptverband sah laut seiner Stellungnahme die Verantwortung für die Vereinheitlichung beim BMASK, das BMASK laut seiner Stellungnahme beim Hauptverband. Man werde jedoch im Arbeitskreis Pensionsversicherung die Punkte auf die Tagesordnung bringen.

7.4 Der RH hielt es, wie schon in TZ 5 ausgeführt, angesichts der Stellungnahmen nicht für gesichert, dass tatsächlich eine einheitliche Vollziehung sichergestellt wird. Nach Auffassung des RH hätte das BMASK (gegebenfalls durch entsprechenden Auftrag an den Hauptverband) diese Themen nicht nur in die Tagesordnung eines Arbeitskreises aufzunehmen, sondern tatsächlich für die einheitliche Vollziehung zu sorgen.

¹⁵ Die entsprechende Vorgehensweise fand auch praktische Anwendung. Der RH überprüfte im Zuge seiner Aktenstichprobe einen derartigen Fall aus der Landesstelle Kärnten. Die PVA hielt gegenüber dem RH fest, dass dort die Anrechnung bei Lebensgefährten in Zusammenarbeit mit der Hauptstelle schon lange vor Dezember 2013 praktiziert wurde.

Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen

8.1 (1) Bei der Berücksichtigung verschiedener anrechenbarer Einkommen waren besondere Fallkonstellationen zu berücksichtigen, bei denen die PVA und die SVB teilweise unterschiedlich vorgehen. So berücksichtigte die PVA Betriebsratsumlagen als Abzugsposten vom weiteren Einkommen, die SVB nicht. Die PVA rechnete Taschengelder für die Ausbildung zum Krankenpfleger an (unter Berücksichtigung des Freibetrags für Lehrlingsentschädigung), die SVB nicht. Bei Aufwandsentschädigungen (z.B. für politische Tätigkeiten) erhob die PVA in jedem Einzelfall, ob ein tatsächlicher Aufwand abgedeckt wurde oder ein Entgelt vorlag, während die SVB pauschal davon ausging, dass ein Drittel der Aufwandsentschädigung Entgeltcharakter hatte (ein Beweis höherer Aufwendungen war für den Betroffenen jedoch möglich).

(2) Von besonderer Bedeutung war die unterschiedliche Berücksichtigung der zeitlichen Wirksamkeit bei Änderungen im anrechenbaren Einkommen: Nach § 296 Abs. 2 ASVG gebührte die Ausgleichszulage ab dem Tag, an dem die Voraussetzungen für den Anspruch erfüllt waren. Wurde die Ausgleichszulage jedoch erst danach beantragt, so gebührte sie frühestens ab dem Beginn des vor der Antragstellung liegenden vollen Kalendermonats. Der Anspruch endete mit dem Ende des Monats, in dem die Voraussetzungen für den Anspruch wegfielen. Das Gleiche galt für die Erhöhung bzw. Herabsetzung der Ausgleichszulage: War die Herabsetzung der Ausgleichszulage durch eine gesetzliche Änderung der Pensionshöhe oder des Nettoeinkommens (§ 292 ASVG) begründet, so wurde sie mit dem Ende des der Änderung vorangehenden Monats wirksam. Bestimmte Erhöhungen (z.B. aufgrund der jährlichen Pensionsanpassung) waren von Amts wegen festzustellen.

Die PVA und die SVB interpretierten diese Bestimmungen über die zeitliche Wirksamkeit von Änderungen (z.B. beim Zusammentreffen gesetzlicher Änderungen mit Änderungen im Sachverhalt oder bei mehrfachen Schwankungen) unterschiedlich. Die folgende Tabelle zeigt dies exemplarisch anhand eines in den Arbeitsanweisungen der SVB verwendeten Beispiels auf:

Tabelle 3: Unterschiedliche zeitliche Wirksamkeit von Änderungen der Ausgleichszulage (AZ) – Beispiel

Monat	Pension	sonstiges Einkommen	Gesamt- einkommen	Anrechnung SVB	Anrechnung PVA
	in EUR				
November	494,90	0,00	494,90	494,90	494,90
Dezember	494,90	43,60	538,51		
Jänner	509,44	50,87	560,31		
Februar	509,44	50,87	560,31	560,31	560,31
März	509,44	36,34	545,77	545,77	545,77
April	509,44	0,00	509,44	509,44	509,44
Mai	509,44	50,87	560,31		
Juni	509,44	58,14	567,57		
Juli	509,44	29,07	538,51	538,51	538,51
August	509,44	21,80	531,24	531,24	531,24
September	509,44	0,00	509,44	509,44	509,44
Oktober	509,44	14,53	523,97		

Quellen: SVB; PVA

Rot gefärbt sind jene Monate, in denen das angerechnete Einkommen vom tatsächlichen Einkommen abweicht. Grau eingefärbt sind jene Monate, bei denen die Ergebnisse der beiden Pensionsversicherungsträger aufgrund ihrer unterschiedlichen Interpretation voneinander abweichen.

(4) Die Bestimmungen über die zeitliche Wirksamkeit führten unabhängig von der unterschiedlichen Vollziehung zwischen PVA und SVB zu besonderen Effekten:

- Personen, die nur einzelne Monate arbeiteten (z.B. Studenten mit Waisenpension und Ausgleichszulage), erhielten je nach zeitlicher Lage der Arbeit (zwei aufeinanderfolgende Monate oder nicht) unterschiedliche Beträge.
- Wer ein Fremdenzimmer vermietete und daraus saisonbedingt unterschiedliche Einkommen erzielte, konnte wesentlich profitieren. Im Gegensatz dazu war das Einkommen bei Selbstständigen mit Einkommensteuerbescheid zu erfassen und auf die Monate aufzuteilen.

8.2 (1) Der RH kritisierte erneut die uneinheitliche Vollziehung, die dazu führen konnte, dass gleiche Einkommen unterschiedlich angerechnet wurden. Er empfahl dem BMASK, der PVA und der SVB, eine einheit-

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

liche Vollziehung im Hinblick auf Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen – z.B. Betriebsratsumlage, Aufwandsentschädigungen, Taschengelder während der Ausbildung zum Krankenpfleger, insbesondere jedoch bei der zeitlichen Wirksamkeit von Änderungen – sicherzustellen.

(2) Er hielt weiters die Ungleichbehandlung wirtschaftlich gleichartiger Sachverhalte durch die Regelung der zeitlichen Wirksamkeit von Sachverhaltsänderungen für nicht sachlich gerechtfertigt. Wer alle zwei Monate Einkommen bezog, sollte nach Ansicht des RH nicht grundsätzlich besser gestellt werden als jemand, der monatlich die Hälfte erhielt.

Der RH empfahl daher dem BMASK, mit dem Ziel einer sachlichen Gleichbehandlung auf eine Änderung der Bestimmungen über die zeitliche Wirksamkeit der Anrechnung von weiteren Einkommen hinzuwirken.

- 8.3** *(1) Wie unter TZ 5 bzw. TZ 10 ausgeführt, bestätigten die PVA und die SVB in ihren Stellungnahmen hinsichtlich der aufgezeigten Unterschiede in der Vollziehung die Darstellung der jeweiligen Vollzugspraxis und hielten fest, sie seien jeweils von der Richtigkeit des eigenen Vorgehens überzeugt.*

Der Hauptverband sah in seiner Stellungnahme die Verantwortung für die Vereinheitlichung beim BMASK, das BMASK in seiner Stellungnahme beim Hauptverband. Man werde jedoch im Arbeitskreis Pensionsversicherung die Punkte auf die Tagesordnung bringen.

(2) Hinsichtlich der zeitlichen Wirksamkeit der Anrechnung von weiteren Einkommen nahm das BMASK in seiner Stellungnahme die Anregungen des RH zur Kenntnis. Eine Prüfung dieser Anregungen bzw. deren tatsächliche legislative Umsetzung hinge allerdings von der konkreten personellen Ressourcenausstattung ab.

- 8.4** *(1) Der RH hielt es, wie schon in TZ 5 ausgeführt, angesichts der Stellungnahmen nicht für gesichert, dass tatsächlich eine einheitliche Vollziehung sichergestellt wird. Nach Auffassung des RH hätte das BMASK (gegebenenfalls durch entsprechenden Auftrag an den Hauptverband) diese Themen nicht nur in die Tagesordnung eines Arbeitskreises aufzunehmen, sondern tatsächlich für die einheitliche Vollziehung zu sorgen.*

(2) Hinsichtlich der Abhängigkeit einer legislativen Bereinigung der vom RH aufgezeigten Problemstellungen von den im BMASK vorhandenen personellen Ressourcen wies der RH auf das hohe Geba-

rungsvolumen der Ausgleichszulage (rd. 1,003 Mrd. EUR im Jahr 2013), die existenzsichernde Bedeutung dieser Leistung für die Empfänger, aber auch auf die unter TZ 28 ff. aufgezeigten Mehrfacherhebungen bestimmter Sachverhalte im Sozialsystem hin. Der RH hielt es daher – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, die legislative Umsetzung der Ausgleichszulage so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Auslandsaufenthalte

- 9.1** Der Bezug einer Ausgleichszulage setzte nach § 292 Abs. 1 ASVG einen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland voraus. Nach der Judikatur war jedoch auch von einem gewöhnlichen Aufenthalt im Inland auszugehen, wenn jemand weniger als 60 Tage im Ausland war.

Die PVA zählte einzelne Tage im Ausland zusammen. Auslandsaufenthalt(e), die in Summe 60 Tage im Kalenderjahr überschritten, führten ab dem 61. Tag zum Wegfall der Ausgleichszulage.

Die SVB ging anders vor: Nur ein Auslandsaufenthalt, der ununterbrochen länger als zwei Monate im Kalenderjahr dauerte, führte zum Wegfall der Ausgleichszulage.

- 9.2** Der RH kritisierte wiederholt die uneinheitliche Vollziehung, die dazu führen konnte, dass Auslandsaufenthalte bei der PVA zu einem Leistungswegfall führten, bei der SVB aber nicht. Er empfahl dem BMASK, der PVA und der SVB, eine einheitliche Vollziehung im Hinblick auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten sicherzustellen.

- 9.3** *Wie unter TZ 5 bzw. TZ 10 ausgeführt, bestätigten die PVA und die SVB in ihren Stellungnahmen die Darstellung der jeweiligen Vollzugspraxis und hielten fest, sie seien jeweils von der Richtigkeit des eigenen Vorgehens überzeugt.*

Der Hauptverband sah in seiner Stellungnahme die Verantwortung für die Vereinheitlichung beim BMASK, das BMASK in seiner Stellungnahme beim Hauptverband. Man werde jedoch im Arbeitskreis Pensionsversicherung die Punkte auf die Tagesordnung bringen.

- 9.4** (1) Der RH hielt es, wie schon in TZ 5 ausgeführt, angesichts der Stellungnahmen nicht für gesichert, dass tatsächlich eine einheitliche Vollziehung sichergestellt wird. Nach Auffassung des RH hätte das BMASK (gegebenenfalls durch entsprechenden Auftrag an den Hauptverband)

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

diese Themen nicht nur in die Tagesordnung eines Arbeitskreises aufzunehmen, sondern tatsächlich für die einheitliche Vollziehung zu sorgen.

Maßnahmen zur Sicherstellung der Einheitlichkeit

10.1 (1) Beim Hauptverband war ein „Arbeitskreis Pensionsversicherung“ eingerichtet, bei dem bei Bedarf (im mehrjährigen Durchschnitt etwa halbjährig) die Pensionsversicherungsträger, das BMASK und verschiedene Interessenvertreter zusammentrafen. In diesem Rahmen konnten die Pensionsversicherungsträger unterschiedliche Ansichten erörtern und die Rechtsansicht des BMASK erfragen.

(2) Im Prüfungszeitraum war in den Protokollen zu diesem Arbeitskreis keine Befassung mit Fragen der Ausgleichszulagengewährung enthalten.

(3) Zu den Aufgaben des Hauptverbands gehörte nach § 31 Abs. 2 Z 3 ASVG die „Erstellung von Richtlinien zur Förderung oder Sicherstellung der Einheitlichkeit der Vollzugspraxis.“ Richtlinien im Bereich der Vollziehung der Ausgleichszulage bestanden nicht.

(4) Obwohl der Bund den Aufwand der Ausgleichszulage zur Gänze trug, konnte das BMASK der PVA und der SVB als Selbstverwaltungsträger keine Weisungen über die Auslegung von Bestimmungen des Ausgleichszulagenrechts erteilen. Bei rechtswidrigem Vorgehen konnte das BMASK jedoch aufsichtsbehördliche Maßnahmen setzen (siehe TZ 22, z.B. rechtswidrige Beschlüsse aufheben). Bei Unklarheiten konnte das BMASK legislative Maßnahmen zur Klärung offener Rechtsfragen vorschlagen.

Im Prüfungszeitraum stellte der RH keine aufsichtsbehördlichen Maßnahmen hinsichtlich Rechtsfragen zur einheitlichen Vollziehung der Ausgleichszulage fest.

(5) Weder die Pensionsversicherungsträger noch das BMASK oder der Hauptverband untersuchten im Prüfungszeitraum die Vollzugspraxis der Pensionsversicherungsträger systematisch im Hinblick auf Unterschiede. Im BMASK standen 0,5 VZÄ für Prüftätigkeiten im Bereich der Pensionsversicherung zur Verfügung (siehe TZ 22). Im Hauptverband standen für die Bearbeitung von Angelegenheiten der Pensionsversicherung 2,0 VZÄ zur Verfügung, die allerdings überwiegend mit Koordinationsmaßnahmen (z.B. hinsichtlich von Gesetzesbegutachtungen) befasst waren. Im Vergleich dazu waren alleine bei der PVA

auf den Kostenstellen Pensionsersterledigung und Pensionsbetreuung rd. 1.300 VZÄ ausgewiesen.

- 10.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Bund zwar den gesamten Aufwand für die Ausgleichszulagen trug, aber weder ein inhaltliches Weisungsrecht zur Vollzugspraxis hatte, noch Ressourcen bereitstellte, um diese regelmäßig zu überprüfen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Er verwies diesbezüglich auf seine Feststellungen und Empfehlungen zur Abrechnung des Aufwands und zur Aufsicht (TZ 22) sowie zur Einführung eines IKS bei den Pensionsversicherungsträgern (TZ 14 ff.).

Der RH wiederholte weiters seine Empfehlung an das BMASK, die PVA und die SVB, eine einheitliche Vollziehung im Hinblick auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten sicherzustellen.

- 10.3** (1) *Laut Stellungnahme der PVA werde sie ihre Praxis erst dann verändern, wenn dies durch den Gesetzgeber, durch Erlässe des BMASK oder aufgrund einer verbindlichen Empfehlung des Hauptverbands vorgegeben werden sollte.*

(2) *Die SVB führte in ihrer Stellungnahme aus, sie verfolge in vielfältiger Weise das Ziel einer möglichst einheitlichen Vollziehung der Gesetze. Sie verwies dazu auf den meritorischen Arbeitskreis der vier Träger der Pensionsversicherung, den Arbeitskreis Pensionsversicherung im Hauptverband und auf Gespräche mit den Pensionsversicherungsträgern, um eine einheitliche Vollziehung zu gewährleisten. Dies gelinge auch in der überwiegenden Zahl der Fälle. Bei verbleibenden Unterschieden müsse die Vereinheitlichung federführend vom BMASK gemeinsam mit dem Hauptverband betrieben werden.*

(3) *Der Hauptverband merkte in seiner Stellungnahme an, dass der Arbeitskreis Pensionsversicherung in den letzten Jahren hauptsächlich im Zuge der Begutachtung von Gesetzesentwürfen zur Abstimmung zwischen BMASK und Pensionsversicherungsträgern bzw. bisweilen auch der Pensionsversicherungsträger untereinander einberufen worden sei. Der Arbeitskreis sei jedoch ein geeignetes Forum zur Koordinierung; zumal hier auch das BMASK prominent vertreten sei.*

Die angeregte „Erstellung von Richtlinien zur Förderung oder Sicherstellung der Einheitlichkeit der Vollzugspraxis“ (§ 31 Abs. 2 Z 3 ASVG) sei kritisch zu hinterfragen, da es sich bei der Ausgleichszulage um einen Wirkungsbereich handle, der insbesondere hinsichtlich seiner Finanzierung und deren Durchführung (vgl. § 299 ASVG) durch Rechtspositionen der Länder bzw. des Bundesministers geprägt sei.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

(4) Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, die Koordinierung bzw. Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung sei Aufgabe des Hauptverbands. Dem BMASK seien eine einheitliche Vollzugspraxis und Verbesserungen in der Vollziehung ein großes Anliegen und es werde daher anregen, dass die diesbezüglichen Empfehlungen des RH in die Tagesordnung für eine Besprechung des beim Hauptverband eingerichteten Arbeitskreises Pensionsversicherung aufgenommen würden.

- 10.4** Der RH hielt es wiederholt (siehe TZ 5 bis 9) angesichts der Stellungnahmen nicht für gesichert, dass tatsächlich eine einheitliche Vollziehung sichergestellt wird. Nach Auffassung des RH hätte das BMASK (gegebenenfalls durch entsprechenden Auftrag an den Hauptverband) diese Themen nicht nur in die Tagesordnung eines Arbeitskreises aufzunehmen, sondern tatsächlich für die einheitliche Vollziehung zu sorgen.

Verfahrensdauer

Verfügbarkeit von Auswertungen

- 11.1** (1) Nach dem österreichischen Verwaltungsverfahrenrecht waren Anträge so rasch als möglich, spätestens jedoch innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden (§ 73 Abs. 1 AVG). Diese Regelung galt auch für Pensionsentscheidungen (§ 368 ASVG) und mangels besonderer Regelungen auch für Entscheidungen über Ausgleichszulagen (§ 295 ASVG).¹⁶ Bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) war dagegen aufgrund ihres existenzsichernden Charakters explizit eine kürzere Frist von drei Monaten vorgesehen.¹⁷

(2) Auswertungen der tatsächlichen Verfahrensdauern für die Ausgleichszulage waren weder bei der PVA noch bei der SVB verfügbar. Die gespeicherten Rohdaten ermöglichten keine aussagekräftigen automationsunterstützten Auswertungen, weil die gespeicherten Antragsdaten nicht valide waren.¹⁸

¹⁶ Nach § 295 ASVG waren die Bestimmungen über die Pensionen auf die Ausgleichszulage anzuwenden, soweit nichts anderes bestimmt war.

¹⁷ Art. 16 Abs. 2 Z 3 lit. b der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite BMS: Ein Verfahrensrecht, das auf die besonderen Bedürfnisse und die Vulnerabilität der Leistungswerber und -bezieher Bedacht nimmt, gehörte nach den Erläuterungen aus der Sicht aller Armutsexperten zum (formalrechtlichen) Mindeststandard.

¹⁸ Teilweise war z.B. ein fiktives Antragsdatum zu speichern, um in der Verwaltungsapplikation die richtige Berechnung auszulösen. Vereinfacht gesagt wurde so gekennzeichnet, ob eine Änderung ab dem Antragsdatum oder ab der Sachverhaltsänderung erfolgen sollte. Bei vorläufigen Leistungen mit rückwirkenden endgültigen Leistungsbemessungen zum Jahreswechsel war jeweils der erste Antrag gespeichert.

Die überprüften Pensionsversicherungsträger wiesen darauf hin, dass die Erstellung von Statistiken durch Weisungen des BMASK geregelt war und diese keine Verpflichtung zur Ermittlung von Verfahrensdauern enthielten. Für Pensionen und Pflegegeld erstellten sie jedoch trotzdem Auswertungen über die Verfahrensdauer.

Die Pensionsversicherungsträger wiesen weiters darauf hin, dass eine Statistik über Verfahrensdauern konzeptionelle Schwierigkeiten zu lösen hätte (z.B. Definition von Antrag und Erledigung sowie Differenzierung verschiedener Verfahrenskategorien).¹⁹

In den vom RH untersuchten Einzelfällen reagierten die PVA und die SVB grundsätzlich zeitnah auf die Eingaben der Parteien.²⁰ Dennoch nahm die endgültige Entscheidung bei 12 % (PVA) bzw. 15 % der Fälle (SVB) mehr als sechs Monate in Anspruch. In Einzelfällen vergingen mehrere Jahre zwischen dem Antrag und der endgültigen Entscheidung.

- 11.2** Der RH hob hervor, dass die Ausgleichszulage ein Mindesteinkommen armutsgefährdeter Menschen sichern sollte. Der RH hielt daher zeitnahe Entscheidungen und die regelmäßige Überprüfung der Erledigungsdauern für unbedingt erforderlich und kritisierte, dass bei beiden überprüften Pensionsversicherungsträgern Auswertungen über die Verfahrensdauern nicht verfügbar waren.

Er räumte ein, dass eine derartige Verpflichtung nicht in den statistischen Weisungen des BMASK enthalten war, wies jedoch darauf hin, dass dies die Pensionsversicherungsträger nicht hinderte, für die Bearbeitung von Pensionen und Pflegegeldanträgen entsprechende Auswertungen zu erstellen. Der RH räumte weiters ein, dass für eine Statistik über die Erledigungsdauern bei der Ausgleichszulage eine Reihe von analytischen Vorarbeiten erforderlich wäre. Er hielt dies jedoch für eine typische Aufgabe bei der Entwicklung aussagekräftiger Statistiken.

¹⁹ So gelte jeder Antrag auf Pension auch als Antrag auf Ausgleichszulage, auch wenn schon die Pensionshöhe erkennen ließ, dass kein Anspruch auf Ausgleichszulage bestand. Eine Berücksichtigung dieser Fälle würde einen Durchschnittswert stark verzerren. Weiters wäre zu klären, wie mit vorläufigen Erledigungen umzugehen wäre, d.h., ob die Gewährung eines Vorschusses bereits als Erledigung eines Antrags zu werten wäre und wie bei regelmäßigen Änderungen des Sachverhalts bei laufendem Bezug von Ausgleichszulage vorzugehen sei.

²⁰ Dies war gerade im Sozialbereich keineswegs selbstverständlich. Der RH verwies z.B. auf seine Feststellung in seinem Bericht „Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität“ (Reihe Bund 2012/12, TZ 23), wonach beim Land Steiermark bei der Vollziehung der Sozialhilfe ein Rückstau von über einem Jahrespensum bestand und die Abteilung selbst feststellte, dass eine gesetzeskonforme Vollziehung nicht sichergestellt war sowie das Risiko zivil- und strafrechtlicher Haftung bestand.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, aussagekräftige Statistiken über die Dauer der Erledigung von Anträgen auf Ausgleichszulage zu entwickeln und diese zeitnah zu erstellen.

11.3 (1) Die PVA beschrieb in ihrer Stellungnahme zunächst die Schwierigkeiten einer entsprechenden Statistik:

- Da jeder Pensionsantrag zugleich auch als Antrag auf Ausgleichszulage gelte, könne eine Antrags- und Erledigungsstatistik nur für die Ausgleichszulage erst nach Feststellung der gebührenden Pensionshöhe erstellt werden, da ein konkretes Ermittlungsverfahren zur Prüfung der Ausgleichszulage erst dann einsetzen könne.
- Die Überprüfung der Ausgleichszulage könne nicht als einmalig abgeschlossenes Verfahren gesehen werden, da immer wieder Faktoren auf den Anspruch auf Ausgleichszulage Einfluss nehmen würden. Jede Änderung von Einkommen (eigenes bzw. von Angehörigen), Familienstand, Familienverhältnissen, Wohnsitz (Ausland), aber auch die jährliche Pensionserhöhung erforderten die neuerliche Überprüfung der Ausgleichszulage, die von der PVA amtsweilig vorgenommen werde.
- Verminderungen würden sofort – ohne Beteiligung des Pensionsbeziehers – umgesetzt.
- Eine eindeutige Zuordnung einer Tätigkeit – als im Zusammenhang mit einem Antrag auf Ausgleichszulage vorgenommen – sei somit schwer möglich.

Die PVA hielt daher in Anbetracht der Komplexität der Umsetzung und der Priorität des Einsatzes des Verwaltungssystems „ZEPTA“ eine Umsetzung frühestens im Jahr 2017 für realistisch.

(2) Die SVB führte in ihrer Stellungnahme aus, sie sei grundsätzlich – in der Regel erfolgreich – bemüht, die Verfahren rasch abzuschließen. In Einzelfällen, vor allem bei sich andauernd ändernden Einkommensverhältnissen, gelinge das allerdings nicht immer.

In dem unter TZ 4 dargestellten Fall sei aufgrund der vielen Änderungen im Einkommen des Vaters und später auch der Töchter sowie der komplizierten Anrechnung von Einkünften aus Wertpapieren eine besondere Konstellation vorgelegen. Dennoch müsse die SVB einräumen, dass hier mehrmals eine unüblich lange Bearbeitungsdauer, verbunden mit zu niedriger Vorschussbemessung, zu – jedenfalls vorübergehenden – finanziellen Nachteilen für die beiden Waisen geführt habe.

- 11.4** Der RH erwiderte der PVA, dass sie zu den Schwierigkeiten der Statistik schon in der Stellungnahme mögliche Lösungen formuliert hatte (z.B. Unterscheidung zwischen Erstantrag bzw. Bearbeitung und späteren Änderungen, Differenzierung zwischen amtswegigen Änderungen ohne Beteiligung der Partei (Verminderungen) und Erhöhungsanträgen mit Rückfragen bei der Partei etc.). Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Vorläufige Leistungen

- 12.1** (1) Nach § 368 ASVG hatte der Versicherungsträger die Leistung zu bevorschussen, wenn er innerhalb der Sechsmonatsfrist keinen Bescheid erlassen konnte. Dies galt dann, wenn der Sachverhalt noch nicht genügend geklärt war, die Leistungspflicht aber dem Grunde nach feststand. Solche Vorschüsse konnte er auch schon vor Ablauf der Frist von sechs Monaten gewähren. Die vorläufige Leistung war grundsätzlich geringer als die erwartete endgültige Leistung, um etwaige Überzahlungen zu vermeiden.

(2) Die PVA und die SVB erledigten Vorschuss-Entscheidungen nicht mittels Bescheid, sondern mittels Mitteilung. Eine Begründung, welche Erhebungen noch offen waren und warum daher eine (geringere) vorläufige Leistung gewährt wurde, erfolgte in diesen Mitteilungen nicht. Ebenso wenig führten die Pensionsversicherungsträger aus, von welchem Sachverhalt sie bei der Bemessung des Vorschusses ausgingen. Sie informierten die Parteien in den Mitteilungen auch nicht, wie diese vorgehen konnten, wenn die vorläufige Leistung zur Bestreitung des Lebensunterhalts nicht ausreichend war.

(3) Nicht in allen Fällen längerer Erhebungen erfolgte die Zuerkennung einer vorläufigen Leistung. Zum Beispiel erhielt eine Pensionistin für acht Monate keine Ausgleichszulage, weil sie eine Scheidungsurkunde aus Deutschland nicht vorlegen konnte²¹ und die PVA ohne diese Unterlage nicht ausschloss, dass die vor mehr als 25 Jahren geschiedene Ehe zu Unterhaltsansprüchen führte (die Partei hatte dies ausdrücklich verneint und inzwischen wieder geheiratet). Die Pensionistin benötigte zu ihrer Pension von rd. 300 EUR ein zusätzliches Einkommen für ihren Lebensunterhalt. Sie ging daher zunächst neben ihrer Pension einer geringfügigen Beschäftigung als Reinigungskraft

²¹ Lange Verfahrensdauern waren häufig darauf zurückzuführen, dass der Pensionsversicherungsträger auf Entscheidungsvoraussetzungen außerhalb seines Einflussbereichs wartete, z.B. auf Einantwortungsurkunden (zur Feststellung, ob ein land- und forstwirtschaftlicher Betrieb eines Verstorbenen weitergeführt wurde), Bankauskünfte (zur Feststellung etwaiger Zinseinkünfte) oder Auskünfte ausländischer Dienstgeber.

für rd. 375 EUR im Monat nach. Als das deutsche Standesamt keine Scheidungsurkunde zur Verfügung stellen konnte, sprach die Pensionistin bei der PVA vor und meldete eine Notlage. Die PVA gewährte daraufhin rückwirkend eine (vorläufige, siehe TZ 9) Ausgleichszulage, rechnete das Einkommen aus der Tätigkeit als Reinigungskraft (insgesamt rd. 2.800 EUR) jedoch an.

(4) Die PVA und die SVB gewährten vorläufige Leistungen umgekehrt nicht nur dann, wenn Erhebungen über abgeschlossene Sachverhalte längere Zeit in Anspruch nahmen. Sie nutzten dieses Instrument auch, wenn bestimmte Sachverhalte ihrer Natur nach erst im Nachhinein überprüfbar (z.B. die Gesamtzahl von im Ausland verbrachten Tagen in einem Jahr oder Zinseinkünfte) oder häufige Änderungen wahrscheinlich waren (z.B. Einkünfte aus bestimmten unselbstständigen Erwerbstätigkeiten).²²

Die oben angeführte Pensionistin erhielt z.B. nach der Gewährung der Ausgleichszulage für ein Jahr eine endgültige Leistung, danach für die nächsten 15 Monate eine vorläufige Leistung. Da sie Kinder in Ungarn hätte, bestünde eine gewisse Wahrscheinlichkeit für längere Auslandsaufenthalte der seit 13 Jahren in Österreich lebenden Frau. Die PVA verlangte am Ende des Jahres eine wahrheitsgemäße Äußerung über die Anzahl und Dauer der Auslandsaufenthalte. Danach entschied sie rückwirkend endgültig über die Ausgleichszulage des Vorjahres.

(5) Eine Statistik oder regelmäßige Auswertung über die Anzahl, Dauer und Begründung der vorläufigen Leistungen führten die PVA und die SVB nicht. Aus den dem RH zur Verfügung gestellten Daten ergab sich, dass rd. 17.000 Personen bei der PVA im Juli 2014 oder im November 2013 eine vorläufige Ausgleichszulage erhielten. Rund 8.500 Personen erhielten sowohl im November 2013 als auch im Juli 2014 eine vorläufige Leistung.²³ Diese Personen erhielten also entweder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aufgrund schwankender Sachverhalte nur eine vorläufige Leistung oder eine endgültige Erledigung war seit mehr als sechs Monaten nicht erfolgt. Eine Feststellung, ob eine end-

²² Die vorläufige Leistungsgewährung konnte auch in besonderen Konstellationen eingesetzt werden. War z.B. ein höherer Überbezug entstanden, der aufgrund der Aufrechnungsbestimmungen für endgültige Leistungen nur über einen größeren Zeitraum eingebracht werden konnte, bestand die Möglichkeit, die Leistung einzustellen und nur in verminderter Höhe vorläufig zu gewähren. Bei endgültiger Gewährung der Leistung entstand dann eine Nachzahlung, gegen die jedoch die Rückforderung aufrechenbar war.

²³ Die Datenauswertung des RH bezog sich auf den Stichtag 30. November 2013. Die PVA speicherte jedoch lediglich, ob aus Sicht des Abfragezeitpunkts (Juli 2014) die Ausgleichszulage für November 2013 vorläufig oder endgültig festgestellt war (hätte jemand in November 2013 vorläufige Leistungen bezogen, aber z.B. seit März 2014 eine endgültig festgestellte Leistung für 2013, so wäre er nicht mehr als vorläufige Leistung für November 2013 gespeichert).

gültige Entscheidung tatsächlich noch nicht möglich war, bzw. über die Unterschiede zwischen vorläufigen und endgültigen Leistungen erfolgte nur anhand von Fristvermerkungen im Einzelfall.

(6) Für das Problem, dass das für die Leistung maßgebliche Einkommen erst am Ende der geprüften Periode feststand (da jederzeit eine Änderung erfolgen konnte), die Leistung jedoch am Anfang erbracht werden musste (da sonst der Bedarf nicht gedeckt werden konnte), trafen verschiedene Rechtsbereiche unterschiedliche Lösungen:

- Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung sah einen (endgültigen) Bescheid binnen drei Monaten vor.
- Im Bereich der Notstandshilfe war z.B. bei schwankenden unselbstständigen Einkommen der Durchschnitt der vergangenen drei Monate für die kommenden zwölf Monate heranzuziehen (§ 36 Abs. 3 lit. b sublit. d) ALVG; bei anderen schwankenden Einkunftsarten wurde eine monatliche Erhebung durchgeführt.

Bei diesen Leistungen war charakteristisch, dass zusätzlich zur Geldleistung eine durchgehende persönliche Betreuung, insbesondere im Hinblick auf eine Vermittlung am Arbeitsmarkt vorgesehen und somit ein regelmäßiger Kontakt zu den Parteien vorausgesetzt war.

- Im Lohnsteuerrecht war grundsätzlich eine laufende „vorläufige“ Abführung von Lohnsteuer vorgesehen, die durch eine Arbeitnehmerveranlagung rückwirkend endgültig verändert werden konnte.

12.2 Der RH nahm zur Kenntnis, dass in bestimmten Konstellationen komplexe Erhebungen notwendig waren, um den Ausgleichszulagenanspruch festzustellen. Er übersah auch nicht die Bestrebungen der überprüften Pensionsversicherungsträger, einerseits Überbezüge zu vermeiden und andererseits den Betroffenen durch vorläufige Leistungen bereits Mittel zufließen zu lassen.

Der RH sah dennoch Verbesserungsbedarf bei der Nutzung des Instruments der vorläufigen Leistungen durch die Pensionsversicherungsträger:

- Einerseits erfolgte nicht in allen Fällen langer Verfahrensdauern eine entsprechende Vorschussleistung.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

- Andererseits führte die als Erleichterung für die Betroffenen konzipierte Vorschussmöglichkeit dazu, dass grundsätzlich in bestimmten Konstellationen mit schwankenden Änderungen über Jahre hinweg nur vorläufige Leistungen gewährt wurden. Dies hielt der RH aber für eine wesentliche Einschränkung der Rechtssicherheit der Betroffenen und mit der verfahrensrechtlichen Vorgabe – so rasch als möglich, aber jedenfalls in sechs Monaten endgültig zu entscheiden – für unvereinbar. Er wies darauf hin, dass die betreffenden Personen in der Regel mit einer niedrigeren Leistung auskommen mussten, bis die endgültige Leistung zuerkannt wurde.
- Er kritisierte weiters, dass kein Controlling über die Dauer und Notwendigkeit der Gewährung einer vorläufigen Leistung bzw. über die Abweichung der vorläufigen Leistung von der endgültigen Leistung eingerichtet war.

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, durch ein systematisches Controlling eine konsistente Anwendung der Möglichkeiten der Vorschussgewährung sicherzustellen. Er empfahl weiters dem BMASK, den Anwendungsbereich und die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen der vorläufigen Gewährung der Leistungen gesetzlich klarzustellen.

12.3 *(1) Die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie werde durch geeignete Maßnahmen gewährleisten, dass eine Vorschussgewährung auch dann durchgeführt wird, wenn der Sachverhalt noch nicht zur Gänze geklärt sei, aber die Leistungspflicht dem Grunde nach feststehe. Dabei werde besonders darauf geachtet, nachträgliche Rückzahlungsverpflichtungen nach Möglichkeit zu vermeiden.*

(2) Laut Stellungnahme der SVB sei die für die betroffenen Versicherten eminent wichtige Rechtsfrage, ab welchem Grad der Wahrscheinlichkeit ein Vorschuss geleistet werden dürfe, lange bekannt und in vielen Gremien besprochen. Hier gelte es, zwischen zwei Zielen – der Existenzsicherung für die Versicherten sowie dem möglichst sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern – abzuwägen. Würde sich nämlich herausstellen, dass ein derartiger Vorschuss letztlich ohne Rechtsgrundlage bleibe, könne auch keine Rückforderung erfolgen. Somit könne der SVB ein nicht ordnungsgemäßer Umgang mit öffentlichen Geldern vorgeworfen werden.

12.4 (1) Der RH begrüßte die Zusage der PVA.

(2) Hinsichtlich der Stellungnahme der SVB erinnerte er daran, dass er zunächst ein systematisches Controlling empfohlen hatte. Er konnte darin keine Gefahr eines nicht ordnungsgemäßen Umgangs mit öffentlichen Mitteln erkennen.

13.1 (1) Grundsätzlich waren Anträge auf Ausgleichszulage durch Bescheid zu erledigen.²⁴ Die Bescheide hatten – wie generell im Verwaltungsvorverfahren – die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung maßgeblichen Erwägungen und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage zu enthalten.

Die PVA und die SVB standen vor der Herausforderung, eine große Zahl von Fällen effizient zu erledigen. Beide Träger erstellten daher in der Regel keine Bescheide, die durch individuelle Texte Beweise würdigten, einen Sachverhalt feststellten und die Rechtslage beschrieben. Sie verwendeten vielmehr Formblätter bzw. Textbausteine.

(2) Häufig ermöglichten diese Formblätter bzw. Textbausteine bei komplexeren Sachverhalten den Parteien nicht, nachzuvollziehen, welchen Sachverhalt die vollziehende Stelle angenommen und wie sie ihn rechtlich gewürdigt hatte.²⁵ Der RH stellte bspw. folgende daraus resultierende Grundprobleme fest:

- Die Bezeichnung der angerechneten Einkommen war teilweise unrichtig. Beispielsweise wurden Zahlungen aus Lebensversicherungen grundsätzlich unrichtig als „Einkünfte vom ehemaligen Dienstgeber“ bezeichnet, da in den Textbausteinen der Bescheide nur eine begrenzte Anzahl von unterschiedlichen Bezeichnungen für Einkünfte vorgesehen war.

²⁴ Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung dazu fehlte zwar, allerdings waren nach § 295 ASVG die Bestimmungen über die Pensionen auf die Ausgleichszulage anzuwenden, soweit nichts anderes bestimmt war. § 367 ASVG regelte für die wesentlichen Leistungsangelegenheiten der Pensionsversicherung eine Bescheidspflicht.

²⁵ Dies stellte z.B. auch die Volksanwaltschaft in ihrem Jahresbericht 2013 fest.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

- Bei Mitteilungen zum Jahresausgleich²⁶ war nicht ersichtlich, welche Einkommen in welcher Höhe berücksichtigt und für welche Monate die Einkünfte auf welcher Basis ermittelt wurden.²⁷
- Der Sachverhalt, insbesondere die Grundlagen zur Berechnung des angerechneten Einkommens, war nicht ausreichend beschrieben. Zum Beispiel unterblieb in Erledigungen der PVA und SVB die Nennung der Grundstücke, Einheitswerte und Berechnungsmethode, die die Pensionsversicherungsträger zur Ermittlung der Aufgabepauschale für einen landwirtschaftlichen Betrieb heranzogen.

(3) Die PVA und die SVB verwendeten zwar die gleiche Verwaltungsapplikation zur Vollziehung der Ausgleichszulagen, dennoch hatte die SVB eigene Textbausteine erarbeitet. In mehreren Konstellationen ging sie im Schriftverkehr mit den Betroffenen anders vor als die PVA:

- Bei Durchführung eines Jahresausgleichs versendete die SVB im Falle einer Nachzahlung einen Bescheid, ohne Nachzahlung informierte sie die Partei nicht. Die PVA erstellte dagegen bei manuellen Jahresausgleichen sowohl bei positivem als auch bei negativem Ausgang eine „Mitteilung“ (jedoch in beiden Fällen keinen Bescheid).
- Die PVA versendete über die jährliche Pensionserhöhung bzw. die Erhöhung der Ausgleichszulagenrichtsätze und die daraus resultierende Veränderung im Einzelfall jährlich eine Mitteilung, die SVB nicht.
- Im Falle einer Pensionsteilung bei Heimaufenthalt entschied die SVB mit Bescheid, die PVA übermittelte eine „Mitteilung“.

²⁶ Bei unregelmäßigen Einkünften (z.B. schwankenden Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit) war nach § 296 Abs. 5 und 6 ASVG ein Jahresausgleich durchzuführen. Dabei war nach den gesetzlichen Vorgaben die Summe der Richtsätze der Summe der Einkünfte gegenüberzustellen.

²⁷ Die SVB führte die entsprechenden Beträge vor Umstellung auf das neue EDV-System Anfang des neuen Jahrtausends noch an.

(4) In einigen der vom RH überprüften Einzelfälle traten Fehler bei der Bescheiderstellung auf, wie z.B. die Verwendung unrichtiger Bescheidformulare,²⁸ die Erledigung nicht in Bescheid-, sondern in anderer Form oder die Angabe unrichtiger Aberkennungsgründe (Meldeverstoß statt Überschreitung des Richtsatzes).

(5) Der RH diskutierte mit Vertretern der überprüften Stellen bzw. Seniorenvertretern die Aussagekraft der Bescheide. Diese führten unterschiedliche Argumente an:

- Die Erfahrung zeige, dass die Parteien wenig Nutzen aus ausführlichen Bescheiden ziehen würden. Bei Bedarf könne der Pensionsversicherungsträger den Fall in einem persönlichen Gespräch erläutern.
- Angesichts der Qualität der Bescheide werde häufig erst in einem Gerichtsverfahren tatsächlich ersichtlich, wie eine Entscheidung zu Stande gekommen sei. Dies verursache allerdings höhere Kosten als eine ausführliche Bescheidbegründung.
- Bei Ausgleichszulagen bestehe eine sukzessive Kompetenz: Bei einem Rechtsmittel fiele der Bescheid automatisch weg und das Arbeits- und Sozialgericht müsse neu entscheiden.²⁹ Die Beschreibung des Sachverhalts bzw. eine rechtliche Würdigung sei daher nicht so wesentlich wie in anderen Verwaltungsverfahren.

13.2 Der RH verkannte nicht, dass die Pensionsversicherungsträger eine große Zahl von Fällen zu erledigen hatten. Er wies jedoch kritisch auf die ungenügende Information der Bescheide über wesentliche Elemente des Verfahrens hin, wie z.B. den konkret festgestellten Sachverhalt, die rechtliche Würdigung und die Beweiswürdigung. Für die Partei war in diesen Fällen nicht nachvollziehbar, wie der jeweilige Pensionsversicherungsträger vorgegangen war. Es fehlte der Partei somit eine Grundlage, um entscheiden zu können, ob sie ein Rechtsmittel einlegen sollte.

²⁸ Dies führte in vielen Fällen zu keiner Verschlechterung der Situation der Parteien. In manchen Fällen fehlten jedoch bestimmte Informationen, wie z.B. die Höhe der angerechneten Einkommen oder die Begründung für bestimmte Veränderungen. In einem Fall war z.B. die Gewährung nach einigen vorläufigen Entscheidungen nie Gegenstand eines Bescheidspruchs, sondern nur Teil einer „Information über die Anweisung“. Dementsprechend erfolgte auch nie eine konkrete Begründung. In einem Fall erhielt der Antragsteller zunächst eine Vorschussleistung und dann eine endgültige Entscheidung. Die ihm angerechneten Einkünfte waren nie in einem Bescheid angeführt.

²⁹ § 71 ASGG

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

Der RH wies in diesem Zusammenhang auch kritisch auf die unterschiedliche Form der Erledigung gleichartiger Sachverhalte durch die beiden überprüften Pensionsversicherungsträger und auf die festgestellten Fehler in Einzelfällen hin.

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, bei Wahrung einer verwaltungsökonomischen Vorgangsweise den Schriftverkehr mit den Betroffenen korrekt, möglichst einheitlich und so aussagekräftig zu gestalten, dass den Betroffenen die Rechtsverfolgung möglich ist.

13.3 *(1) Die PVA bestätigte in ihrer Stellungnahme die vom RH beschriebene Vorgehensweise und führte aus, die Empfehlung des RH entspreche auch den Intentionen der PVA. Die Schriftstücke bezüglich Jahresausgleich und Anrechnung von Einkommen aus land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken würden – obwohl bisher praktisch keine Kundenkritik vorhanden sei – einer kritischen Beurteilung unterzogen. Durch die umfassenden Gesetzesänderungen der letzten Jahre – vor allem die neue Invaliditätspension – seien die erforderlichen Personalressourcen nur eingeschränkt vorhanden.*

(2) Laut Stellungnahme der SVB sei sie selbstverständlich bemüht, ihren Versicherten Bescheide zu senden, die möglichst klar und verständlich seien. Da – wie vom RH ausgeführt – die überwiegende Zahl der Bescheidtexte auf standardisierten Textbausteinen beruhe, liege ein Spannungsverhältnis zu möglichst individuellen Begründungen vor. Überschießend komplexe Bescheidbegründungen seien für die Versicherten letztlich nicht hilfreich. So sei die lückenlose Auflistung des Einkommens bei weit zurückreichenden Änderungen der Ausgleichszulage aufgrund der Akzeptanz der Bescheide durch die Versicherten nicht erforderlich.

Letztlich sei durch das neue Verwaltungssystem „ZEPTA“ eine weitere Vereinheitlichung der Bescheide aller Träger der Pensionsversicherung zu erwarten. Eine Veränderung bereits im auslaufenden DANTE-System erscheine nicht zweckmäßig.

13.4 Der RH erinnerte hinsichtlich der Stellungnahme der SVB daran, dass er in seiner Empfehlung bewusst auch die Grundsätze der verwaltungsökonomischen Vorgehensweise angesprochen hatte und keineswegs „überschießend komplexe Bescheidbegründungen“ forderte. Er hielt jedoch daran fest, dass den Betroffenen die Rechtsverfolgung auf Basis des übermittelten Bescheides möglich sein sollte.

Zusammenfassung

- 14** Zusammenfassend hielt der RH fest, dass dort, wo komplexe Sachverhalte zu erheben waren, Probleme in der Vollziehung auftraten:
- Eine zwischen den Pensionsversicherungsträgern einheitliche Vollziehung war in mehreren Bereichen nicht gewährleistet. Besonders galt dies für die Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen (TZ 7), aber auch für die zeitliche Wirksamkeit von Sachverhaltsänderungen (TZ 8) oder die Auslegung des Antragsprinzips (TZ 6).
 - Eine zeitnahe, endgültige Erledigung war nicht durchgängig gewährleistet. Im Falle variabler Einkommen gewährten die Pensionsversicherungsträger die Ausgleichszulage oft nur vorläufig, so dass die Betroffenen über einen längeren Zeitraum keine Rechtssicherheit hatten und eine unter der gebührenden Leistung liegende Zahlung erhielten (TZ 11, 12).
 - Die Partei verfügte aus den Mitteilungen und Bescheiden der Pensionsversicherungsträger nicht über die nötigen Informationen, um zu entscheiden, ob sie ein Rechtsmittel erheben sollte (TZ 13).

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Erledigungsstatistik

- 15.1** (1) Die PVA und die SVB verfügten über unterschiedliche Datengrundlagen, um den Arbeitsanfall zu erfassen und die Bearbeitung zu überwachen:
- Prüf- und Freigabestatistik: Durch ihre Eingaben lösten die Sachbearbeiter Rechenvorgänge in der Verwaltungsapplikation aus. Diese erfasste dabei sogenannte „Durchführungsgründe“ (Fallcodes), um mittels eines Zufallsgenerators zu entscheiden, ob eine Überprüfung der Eingaben durch eine weitere Person erfolgen sollte. Aufgrund der generierten Nummern war eine Zuordnung der Fälle zu Antrags- bzw. Erledigungstypen möglich.³⁰ Diese Zuordnung war jedoch nicht immer eindeutig.³¹

³⁰ Die Durchführungsgründe (Fallcodes) hatten acht Stellen. Die ersten beiden Stellen bezeichneten den Vollzugsbereich (z.B. 03 für Ausgleichszulage), die nächsten beiden eine nähere Beschreibung (z.B. 0301 Neugewährung einer Ausgleichszulage). Die Stellen fünf und sechs wurden nicht inhaltlich genutzt, die letzten beiden Stellen gaben an, in welche Kategorie der Freigabelogik eine Durchführung fiel.

³¹ Wenn eine Eingabe mehrere Rechenvorgänge auslöste, richtete sich der generierte Code nach jenem Vorgang, dem die höchste „Prüfquote“ zugeordnet war.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

- Leistungsberichte: Auswertungen dieser Fallcodes wurden für unterschiedliche Zwecke verwendet, z.B. für die Personalbedarfsplanung, für die Kostenrechnung oder für interne Leistungsvergleiche (siehe auch TZ 16).
- Antrags- und Erledigungsstatistik: In den Bereichen, in denen nach den Vorgaben des BMASK eine Statistik zu führen war (z.B. über die Anzahl von Pensionsanträgen), gab es eigene Statistikmasken in der EDV, die verlässliche Werte dafür liefern sollten.

(2) Eine offizielle Antrags- und Erledigungsstatistik für die Ausgleichszulage existierte nicht. Die Träger begründeten dies u.a. damit, dass die zu erstellenden Statistiken in einer Weisung des BMASK geregelt seien, welche eine derartige Anforderung nicht enthalte. Überdies stelle jeder Pensionsantrag auch einen Antrag auf Ausgleichszulage dar. Eine Statistik sei daher ohnedies nicht aussagekräftig.

(3) Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2013, welche (nicht rein maschinell laufenden) Fallcodes der Jahre 2011 bis 2013 einen Ausgleichszulagenbezug aufwiesen:³²

³² Als spezifische Ausgleichszulagenfälle gekennzeichnet waren grundsätzlich jene Fälle, deren Fallcode mit „3“ begann. Eine Ausgleichszulage konnte aber auch als Folge anderer Fallcodes als der spezifisch gekennzeichneten gewährt oder neu bemessen werden oder wegfallen. In diesen Fällen erhob der RH mit den Trägern die Höhe der Ausgleichszulage vor der Erledigung und danach, um festzustellen, ob ein Ausgleichszulagen-Bezug vorlag. Aus dieser Auswertung ergab sich auch, dass die Bezeichnung bzw. Zusammenfassung der Fallcodes nur bedingt aussagekräftig war. Ein „Neuzugang“ konnte z.B. auch eine endgültige Entscheidung über eine bereits vorläufig gewährte Leistung darstellen oder auch die Ablehnung eines Antrags.

Tabelle 4: Ausgleichszulagenbezogene Fallcodes je 1.000 Ausgleichszulagenbezieher im Jahr 2013

	PVA	SVB	Unterschied	Unterschied als Anteil am SVB-Wert
	Anzahl			in %
Entscheidung über „Neuzugang“	273	126	148	118
301 „Neuzugang“	270	109	162	149
<i>davon ohne AZ-Erhöhung</i>	154	67	88	132
<i>davon mit AZ-Erhöhung</i>	116	42	74	176
101 AZ und Pension	3	17	- 14	- 82
„Betreuung“	330	143	187	131
302 „Anweisung“	61	38	23	61
303 „Erhöhung“	83	38	45	118
304 „Herabsetzung“	65	31	34	110
313 „Jahresausgleich“	122	36	86	239
Entscheidung über Wegfall	103	63	40	63
335 „Wegfall AZ“	59	14	45	321
901 „Todesfall“	33	49	- 16	- 33
9912 „Sistierung“	11	0	11	
Sonstige	19	10	9	90
<i>davon 9921 „Neufeststellung“</i>	13	8	5	63
Summe	725	342	384	112
<i>davon als AZ-Fall gekennzeichnet</i>	659	283	377	133

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Rohdaten PVA; Auswertung RH anhand einer Volldatenauswertung

Wie die Tabelle zeigt, hatte die PVA bezogen auf die Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher mehr als doppelt so viele Fallcodes wie die SVB.

(4) Die PVA führte die höhere Anzahl an Fallcodes nicht auf Unterschiede in der Vorgehensweise der PVA bzw. der SVB, sondern auf Eigenschaften ihrer Versicherten zurück. Sie führte aus, dass bei diesen häufiger Änderungen ihrer Lebensumstände eintreten würden (z.B. durch Wechsel von Beschäftigungsverhältnissen) als bei den Versicherten der SVB. Sie seien im Schnitt auch jünger und hätten eher Bezüge zum Ausland als die Versicherten der SVB.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Nach der Prüfung des RH³³ trafen diese Umstände zwar zu, konnten aber höchstens die Hälfte des Unterschieds erklären. Der RH stellte jedoch auch Auffälligkeiten fest, die sich nicht auf die Eigenschaften der Versicherten, sondern auf interne Verwaltungsvorgänge bezogen:

- In einem Fall aus der Stichprobe des RH löste ein Sachbearbeiter am selben Tag für dieselbe Partei sechs unterschiedliche Fallcodes aus.
- Mehrere 1.000 Fallcodes erfolgten für Fälle, bei denen am selben Tag für dieselbe Person mehrere ausgleichszulagenbezogene Fallcodes gebildet wurden.³⁴
- In zwei Fällen erfasste die PVA jeweils über 30 ausgleichszulagenbezogene Fallcodes innerhalb weniger Jahre. Die Eingaben führten in keinem Fall zu einer Änderung der Auszahlung und waren nach der gemeinsamen Einschätzung der PVA und des RH für die Vollziehung nicht notwendig.

15.2 Der RH hob hervor, dass die PVA je Ausgleichszulagenbezieher mehr als doppelt so viele Fallcodes auswies wie die SVB. Er anerkannte, dass ein Teil dieses Unterschieds auf sachliche Gründe – wie z.B. einen höheren Auslandsbezug, häufigere Änderungen in den zugrunde liegenden Lebenssachverhalten (sonstige Einkommen, Familienstand) etc. – zurückzuführen war. Er wies jedoch darauf hin, dass ein nicht unwesentlicher Teil des Unterschieds nicht dadurch erklärlich war. In Verbindung mit seinen Einzelfall-Feststellungen (mehrere Fallcodes für einzelne Sachverhalte, Auslösung von Fallcodes ohne sachliche Notwendigkeit bei der Fallbearbeitung auch nach eigener Einschätzung des Trägers) bzw. seiner Datenauswertung hielt der RH daher die Fallzahl laut Zählung der Fallcodes nur für bedingt aussagekräftig.

Er kritisierte die mangelnde Aussagekraft der Fallcodes als Instrument zur Fallzählung insbesondere deshalb, weil die Fallcodes eine wichtige Grundlage sowohl für die PVA als auch für die SVB für Leistungsberichte, Personalbedarfsplanung und Prüf- und Freigabewesen bildeten, ihnen für diese Verwendungszwecke aber die ausreichende Aussagekraft fehlte.

³³ Der RH führte Regressionsanalysen zwischen den angeführten Ursachen und den Erledigungen durch. Selbst unter Berücksichtigung einer Bandbreite von Methoden lag ihre Erklärungswirkung unter 50 %.

³⁴ Rund 24.000 Durchführungsgründe der Jahre 2011 bis 2013 (rd. 10.000 Personen) bezogen sich bei der PVA auf Fälle, bei denen am selben Tag mehr als ein Durchführungsgrund für dieselbe Person gespeichert wurde. Bei der SVB fielen rd. 2.300 Fälle für rd. 900 Personen an.

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, eine Antrags- und Erledigungsstatistik für die Ausgleichszulage einzuführen. Weiters empfahl der RH der PVA, die Ursachen für die vergleichsweise hohe Anzahl von Fallcodes bei der Ausgleichszulage näher zu analysieren.

- 15.3** Die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie werde der Empfehlung des RH entsprechen und eine Auswertung sowie Analyse veranlassen. Im Übrigen verwies sie auf die unter TZ 11 angeführten Schwierigkeiten einer entsprechenden Statistik. Da vordringlich der Einsatz des neuen Verwaltungssystems „ZEPTA“ gewährleistet werden müsse, sei eine Umsetzung frühestens im Jahr 2017 realistisch.

(2) Die SVB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass es bei der Ausgleichszulage nicht immer einen klaren und direkten Zusammenhang zwischen Antrag und Entscheidung gebe. Da jeder Pensionsantrag auch als Antrag auf Ausgleichszulage gelte, hänge es vom Pensionsantrag mit ab, wann der Ausgleichszulagen-Antrag erledigt werden könne. Weiters habe die SVB auch amtswegig Verfahren zu führen, die gar keinen Antrag aufwiesen. In Zukunft werde jedoch im Verwaltungssystem „ZEPTA“ eine eigenständige Antragerfassung für alle Leistungsteile, so auch für die Ausgleichszulage, vorgesehen sein.

Ressourceneinsatz für
die Verwaltung der
Ausgleichszulage

- 16.1** (1) Die Pensionsversicherungsträger führten keine eigene Kostenstelle für die Ausgleichszulage. Eine Kostenträgerrechnung existierte ebenfalls nicht. Somit war der Ressourceneinsatz für die Vollziehung der Ausgleichszulage aus der Kostenrechnung nicht direkt erkennbar. Die vom BMG erlassenen Vorschriften für die Kostenrechnung der Sozialversicherungsträger verpflichteten die Pensionsversicherungsträger auch nicht zu entsprechenden Aufzeichnungen.³⁵

(2) Bei seiner Überprüfung des Ressourceneinsatzes³⁶ zur Verwaltung der Ausgleichszulage konnte der RH bei der PVA an interne Unterlagen anknüpfen, die den Anteil der Ausgleichszulage für die relevanten Kostenstellen zeigten. Bei der SVB lagen derartige Berechnungen nicht vor.

(3) Mangels ausgleichszulagenspezifischer Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung erhob der RH zunächst die Anzahl der Beschäftigten auf den jeweiligen Kostenstellen, ermittelte den Anteil der Ausgleichszu-

³⁵ Weisungen für die Rechnungslegung und Rechnungsführung der Sozialversicherungsträger und des Hauptverbandes (Rechnungsvorschriften RV), 8. Teil

³⁶ Kostenrechnungen der PVA und SVB, Leistungsbericht der SVB, Arbeitskapazität, Dienstpostenpläne der PVA und SVB, Datenauswertungen aus der Verwaltungsapplikation „Dante“

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

lage an deren Tätigkeit auf Basis von gewichteten Fallzahlen und erhob so den Personaleinsatz. Mit demselben Anteil bewertete er anschließend die Kosten.³⁷ Dabei waren zwischen den Ausgangsdaten der Träger wesentliche Unterschiede festzustellen:

- Unabhängig von der Ausgleichszulage standen bei der SVB je Pensionsbezieher mehr Mitarbeiter für die Betreuung der Pensionisten zur Verfügung als bei der PVA: Die Anzahl der je Sachbearbeiter zu betreuenden Pensionisten betrug bei der PVA rd. 4.000 und bei der SVB rd. 1.600.
- Aufgrund von Unterschieden in der Aufbau- und Ablauforganisation waren für die Ausgleichszulage unterschiedliche Kostenstellen maßgeblich und auf diesen unterschiedliche Ressourcen zugeordnet.³⁸
- Wie unter TZ 15 beschrieben, erfasste die PVA mehr als doppelt so viele Fallcodes je Ausgleichszulagenbezieher wie die SVB.³⁹
- Die PVA gewichtete zum Zwecke der internen Steuerung die Ausgleichszulagenfälle mit einem Wert von 43 von 100, wobei 100 dem Aufwand einer Pensionsneuberechnung entsprach. Dieser Wert stammte aus einer Erhebung der tatsächlich benötigten Zeit. Die

³⁷ Den Anteil der Ausgleichszulage am Arbeitsaufwand ermittelte der RH grundsätzlich auf Basis der auf die Ausgleichszulage entfallenden Fallcodes bezogen auf deren Gesamtzahl, wobei er die von den Trägern geführten Gewichtungsfaktoren für die einzelnen Tätigkeiten heranzog. Zur besseren Vergleichbarkeit zog der RH nur Fälle heran, die zu einem Fallcode führten. Andere Tätigkeiten, wie die periodische Aussendung und Überprüfung von Fragebögen, gingen in die Berechnung nicht ein. Für die Kostenstellen „Pensionsersterledigung“ und „Prüfung Pensionsersterledigung“ der SVB zog der RH den Anteil der Pensionen unter dem Richtsatz heran.

³⁸ Die PVA erfasste die Kosten der Ausgleichszulage in den Kostenstellen „Pensionsbetreuung“ und „Prüfung Pensionsbetreuung“. Bei der SVB waren sie auch in den Kostenstellen „Pensionsersterledigung“ (und Prüfung) enthalten. Dies deshalb, da die SVB (die aufgrund der Einhebung von Beiträgen über mehr Informationen über ihre Versicherten verfügte als die PVA) öfter Ausgleichszulagenfälle gemeinsam mit dem Pensionsbescheid erledigte. Weiters war bei der PVA ein größerer Anteil (rd. 17 %) der Mitarbeiter der Kostenstelle „Pensionsbetreuung“ aus anderen Bereichen (Meritorik, Regresse, Exekutionen etc.) zugeordnet. Bei der SVB lag dieser Anteil bei rd. 1 %.

³⁹ Hinsichtlich der Fallzahlen legte die PVA die Anzahl der Fallcodes betreffend die Ausgleichszulage vor. Die SVB legte Werte aus dem Leistungsbericht vor, die letztlich auch auf dieser Quelle beruhten. Der Leistungsbericht stellte die Aktivitäten des Leistungswesens-Pensionsversicherung für Sachbearbeitung, Prüfung und Overhead dar. Er war Grundlage der Entwicklung des fortgeschriebenen Dienstpostenplans (entsprechend der Arbeitsentwicklung und der Arbeitsverteilung auf Regionalbüro-Ebene). Die SVB wies in der Gebarungüberprüfung darauf hin, dass ihr Leistungsbericht nicht als Grundlage für eine Kostenträgerrechnung konzipiert war. Besser geeignete Werte zur Ermittlung des Ausgleichszulagen-Ressourceneinsatzes konnte die SVB jedoch nicht vorlegen.

SVB gewichtete die Ausgleichszulagenfälle mit sieben von zehn⁴⁰ (hier gab der Wert 10 den Aufwand für eine Pensionsneuberechnung wieder). Eine Zeiterhebung lag bei der SVB dazu nicht vor.

- Neben den Mitarbeitern der Pensionsbetreuung befassten sich auch Mitarbeiter im Prüfdienst mit der Ausgleichszulage (siehe TZ 21). Für den Bereich der Prüfung schätzte die PVA den Anteil für den Ausgleichszulagen-Arbeitsaufwand gleich hoch ein wie für den Bereich Betreuung. Die SVB kalkulierte anhand eigener Fallzahlen und Gewichtungen einen fast doppelt so hohen Anteil bei der Prüfung wie bei der Betreuung.

Auf Basis dieser stark abweichenden Parameter ergab sich bei der PVA ein Ausgleichszulagen-Arbeitsanteil von rd. 14,5 % und bei der SVB von rd. 22,4 %.⁴¹

(4) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der über diesen Anteil ermittelten, mit der Ausgleichszulage befassten Mitarbeiter:

Tabelle 5: Mit Ausgleichszulage befasste Mitarbeiter bei der PVA und der SVB im Jahr 2013		
	PVA	SVB
	Anzahl (in VZÄ ¹)	
Mitarbeiter Ausgleichszulage	115	39
<i>davon</i>		
in Bearbeitungskostenstellen ²	105	32
<i>davon</i>		
Sachbearbeiter Ausgleichszulage	57	24
<i>davon</i>		
in Kostenstellen „Prüfung“	10	8
<i>davon</i>		
Prüfer Ausgleichszulage	8	5

¹ gerundet auf volle VZÄ; Rundungsdifferenzen möglich

² Die Bearbeitungskostenstellen waren die Kostenstellen „Pensionsbetreuung“ (PVA, SVB) bzw. „Ersterledigung“ (SVB).

Quellen: PVA; SVB; Berechnung und Darstellung RH

⁴⁰ Wertklasse 1: geringster Aufwand, Wertklasse 10: höchster Aufwand

⁴¹ SVB: 18,2 % für die „Pensionsersterledigung“ und „Prüfung Pensionsersterledigung“, 20,7 % für die „Pensionsbetreuung“ bzw. 38,6 % für die „Prüfung Pensionsbetreuung“; insgesamt 22,4 %

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Daraus ergab sich folgende zur Bearbeitung bzw. Prüfung der einzelnen Fälle rechnerisch zur Verfügung stehende Zeit:⁴²

Tabelle 6: Rechnerische Bearbeitungszeit im Jahr 2013		
	PVA	SVB
Anzahl Sachbearbeiter Ausgleichszulage (in VZÄ)	57	24
im Jahr 2013 verfügbare Arbeitszeit in Minuten	3,5 Mio.	1,5 Mio.
Anzahl Fälle Sachbearbeiter	117.000	11.000
Minuten pro Fall Sachbearbeiter	30	130
Anzahl Prüfer Ausgleichszulage (in VZÄ)	8	5
im Jahr 2013 verfügbare Arbeitszeit in Minuten	575.000	370.000
Anzahl Fälle Prüfer	85.400	5.200
Minuten pro Fall Prüfer	7	70

Werte gerundet; Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: PVA; SVB; Berechnung und Darstellung RH

Demnach stand den Sachbearbeitern der PVA etwa eine halbe Stunde für die Bearbeitung eines (mit einer Eingabe in der Verwaltungsapplikation abgeschlossenen) Ausgleichszulagen-Falls zur Verfügung, den Sachbearbeitern bei der SVB mehr als zwei Stunden. Die Prüfer der Ausgleichszulage hatten bei der PVA sieben Minuten, bei der SVB 70 Minuten Zeit zur Prüfung eines Falls.

(5) Anhand des Anteils der Ausgleichszulage an allen Tätigkeiten ergaben sich folgende Kosten für die Vollziehung der Ausgleichszulage im Jahr 2013 bei PVA und SVB:

Tabelle 7: Verwaltungskosten der Ausgleichszulage im Jahr 2013		
	PVA	SVB
Gesamtkosten (in Mio. EUR)	12,73	3,90
je Ausgleichszulagenbezieher (in EUR)	74	92
je Fall (in EUR)	108	349

Quellen: PVA; SVB; Darstellung RH

⁴² Hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit zog der RH für die Sachbearbeiter einen von der PVA unabhängig von der Gebarungsüberprüfung ermittelten Wert heran. Die Arbeitszeit, die für die Erledigung der Fallcodes zur Verfügung stand, betrug demnach 60.900 Minuten im Jahr. Für Prüfer, die weniger Zeit im Kontakt mit Parteien bzw. Ermittlungspartnern (z.B. AMS; Hauptverband etc.) verbrachten, nahm der RH im Einvernehmen mit den Trägern einen Wert von rd. 70.000 Minuten an. Hinsichtlich der Fallzahl zog der RH eine Bandbreite zwischen den selbst im Rahmen der Volldatenauswertung ermittelten Ergebnissen und den vom jeweiligen Träger in den angegebenen Quellen berücksichtigten Fällen heran. Dabei ergaben sich Schwankungsbreiten von rd. 10 %, die jedoch am Ergebnis und den gezeigten Unterschieden nichts ändern.

Die Gesamtkosten der Vollziehung der Ausgleichszulage lagen demnach bei der PVA bei 12,73 Mio. EUR, bei der SVB bei 3,90 Mio. EUR. Bezogen auf den Ausgleichszulagenbezieher waren sie bei der SVB mit 92 EUR um 23 % höher als bei der PVA mit 74 EUR. Die Kosten je Fall lagen bei der SVB mit 349 EUR mehr als dreimal so hoch wie bei der PVA mit 108 EUR.⁴³

- 16.2** (1) Der RH kritisierte, dass die für die Verwaltung der Ausgleichszulage eingesetzten Ressourcen in den Kostenrechnungen der Pensionsversicherungsträger nicht abgebildet waren. Er wies darauf hin, dass es sich um die größte einkommensabhängige Geldleistung im österreichischen Sozialsystem handelte und sah somit ein erhebliches Interesse an den Kosten ihrer Vollziehung. Der Ressourceneinsatz bzw. die zur Bearbeitung und Prüfung vorgesehene Zeit waren nach Ansicht des RH auch wichtige Kenngrößen für die interne Steuerung der Pensionsversicherungsträger.

Der RH empfahl daher dem BMASK, darauf hinzuwirken, dass die Verwaltungskosten der Ausgleichszulage in den Kostenrechnungen der Pensionsversicherungsträger in vergleichbarer Weise ersichtlich sind. Dies könnte z.B. durch die Einführung einer Kostenträgerrechnung erfolgen.

(2) Der RH hob hervor, dass die Gegenüberstellung der aus den bei PVA und SVB verfügbaren Daten erstellten Auswertungen signifikante Unterschiede zeigte:

- Bereits die Zahl der je Sachbearbeiter zu betreuenden Pensionisten lag bei der PVA mehr als doppelt so hoch wie bei der SVB.
- Die Gewichtung des Aufwands für einen Ausgleichszulagen-Fall lag bei der SVB rund doppelt so hoch wie bei der PVA.
- Der von den Trägern angenommene Ausgleichszulagen-Arbeitsanteil lag bei der SVB im Bereich Prüfung doppelt so hoch wie im Bereich Betreuung, bei der PVA gleich hoch.
- Die PVA verzeichnete rund doppelt so viele Fallcodes wie die SVB (siehe TZ 15).

⁴³ Der Unterschied lag hauptsächlich in den Personalkosten begründet; bei den Sachkosten lag die SVB günstiger. Die Personalkosten der SVB (bezogen auf einen Ausgleichszulagenbezieher) lagen mit 56 EUR um 43 % höher als bei der PVA mit 38 EUR. Andererseits wies die SVB mit 5 EUR um 40 % niedrigere Sachkosten je Ausgleichszulagenbezieher auf als die PVA mit 8 EUR.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

- Als Konsequenz dieser unterschiedlichen Inputfaktoren würde rechnerisch die Bearbeitung eines Ausgleichszulagen-Falls bei der SVB rund viermal so lange dauern wie bei der PVA und über zwei Stunden in Anspruch nehmen. Für die Prüfung eines Falls stünden bei der PVA im Schnitt nur sieben Minuten zur Verfügung, bei der SVB rd. 70 Minuten.

Der RH hielt jedoch insbesondere weder die rund doppelt so hohe Anzahl der Fallcodes bei der PVA noch die wesentlich höhere Gewichtung der Ausgleichszulagen-Fälle bei der SVB auf Basis der vorgelegten Unterlagen für überzeugend. Die Höhe der Unterschiede im Ressourcenverbrauch ließ nach Ansicht des RH eine Überprüfung sowohl der zugrunde liegenden Rohdaten (Fallzählung und Arbeitszeitschätzung) als auch der zugrunde liegenden Prozesse (z.B. der Aufgaben der Prüfer und ob diese in sieben Minuten erledigt werden konnten) als zweckmäßig und geboten erscheinen.

Der RH hob hervor, dass die verwendeten Daten – abgesehen von der Auswertung durch den RH aus Anlass der Gebarungüberprüfung – auch für die Personalbedarfsplanung bzw. das Prüf- und Freigabewesen der Träger eingesetzt wurden. Verlässliche Datengrundlagen waren daher essentiell.

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, kritisch zu hinterfragen, ob die Datengrundlagen (Zählung und Gewichtung der Fälle) ausreichend verlässlich waren und ob die den Mitarbeitern für die Bearbeitung bzw. Prüfung der Ausgleichszulage zur Verfügung stehende Zeit ihren Aufgaben angemessen war. Es wären geeignete Datengrundlagen zur Ermittlung des Aufwands für die Vollziehung der Ausgleichszulage festzulegen.

- 16.3** (1) Die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie evaluiere die erforderlichen Arbeitszeiten in regelmäßigen Abständen (zuletzt im Jahr 2012). Die Anregung des RH, die der Personalbedarfsberechnung zugrunde liegenden Fallcodes zu analysieren, werde aufgenommen.

Zur kurzen Zeit, die für die Prüfung vorgesehen sei, führte die PVA aus, dass die Personalermittlung für das Prüfsegment für mehrere Leistungsbereiche gemeinsam erfolge und nur auf Wunsch des RH für die Ausgleichszulage separat dargestellt worden sei. Die vom RH ermittelten Kennzahlen würden der PVA hinsichtlich Kosten und Produktivität ein äußerst positives Bild attestieren.

Der Aussage des RH, dass keine Kostenträgerrechnung existiere, könne nur insofern beigeplant werden, als keine diesbezüglichen verbindlichen externen Vorgaben und damit trägerübergreifenden Vergleichsmöglichkeiten beständen. Im eigenen Bereich werde das Instrument der Kostenträgerrechnung seit Jahren eingesetzt. Mangels zuordenbarer Einzelkosten könne eine Kostenträgerrechnung in der PVA zwar nur dadurch erfolgen, dass auf Kostenstellen gesammelte Kosten auf Kostenträger weiterverrechnet würden. Die Grundlage dafür bildeten maschinell erstellte Leistungsstatistiken. Die einzelnen Fallzahlen würden mit zeitlichen Gewichtungsfaktoren bewertet. Im Ergebnis würden in der PVA ein umfassender Kostenträgerkatalog und somit wichtige Kenngrößen für die interne Steuerung vorliegen. Die verwendeten Datengrundlagen würden gemeinsam mit den Fachbereichen festgelegt, maschinell erfasst und laufend evaluiert. Auf diese Weise sei ein Höchstmaß an Validität der Zahlen gewährleistet. Diese stünden im Gleichklang mit dem als Basis für die Personalbedarfsermittlung herangezogenen Bestand.

Die Forderung des RH nach für externe Stellen verfügbaren, zwischen den Trägern vergleichbaren Daten sei nachvollziehbar, die Umsetzung jedoch nicht im alleinigen Einflussbereich der PVA gelegen. Für den Bereich der in den Rechnungsvorschriften geregelten Kostenstellenstrukturen der Betriebsabrechnungsbögen seien bereits entsprechende Schritte gesetzt worden. Trotzdem bleibe – bedingt durch unterschiedliche Rahmenbedingungen, Praktiken und Auslegungen – stets erheblicher Erklärungsbedarf bestehen. Weiters wäre zu prüfen, ob abseits des aktuellen Prüfgegenstandes auch für weitere Materien eine separate Darstellung angezeigt erscheine.

(2) Laut Stellungnahme der SVB sei in Fällen, in denen die Ausgleichszulage gemeinsam mit einem Pensionsantrag bearbeitet werde, praktisch eine separate Erfassung des Zeitaufwandes nur für die Ausgleichszulagen-Bearbeitung nur sehr schwer möglich bzw. mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand verbunden. Ein „schlüsselmäßiges“ Herausrechnen würde wiederum wenig Aussagekraft besitzen. Die Schaffung einer eigenen Kostenstelle „Ausgleichszulagen-Bearbeitung“ (zusätzlich getrennt in Sachbearbeitung und Prüfung) müsse jedenfalls in den Rechnungsvorschriften verankert werden.

- 16.4** Der RH entgegnete der PVA und der SVB betreffend die Erstellung einer Kostenträgerrechnung, dass er es für die Steuerung der Pensionsversicherungsträger für entscheidend hielt, dass für die wesentlichen Leistungen – zu denen auch die Ausgleichszulage gehörte – der Ressourceneinsatz für die Verwaltung bekannt und auch zwischen den Trägern vergleichbar war. Er nahm zur Kenntnis, dass aufgrund gemeinsamer

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Arbeitsschritte zumindest teilweise eine Berechnung über Schlüssel erforderlich war.

Internes Kontrollsystem (IKS)

Grundsätzliches

- 17.1** (1) Die Verpflichtung der Verwaltung zur Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Art. 126b B-VG) beinhaltet auch die Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit Risiken und zur Implementierung risikoorientierter Kontrollmechanismen.

Der RH hatte in der Vergangenheit daher mehrfach auf die Bedeutung effektiver interner Kontrollen im öffentlichen Bereich hingewiesen.⁴⁴ Dabei standen u.a. folgende Maßnahmen im Mittelpunkt:

- Implementierung des Vier-Augen-Prinzips: systematische Kontrollen im Arbeitsprozess;
- Schaffung von Transparenz: klare, transparente und schriftliche Regelungen für die Arbeitsabläufe;
- Funktionstrennung: insbesondere Trennung in den Bereichen Beauftragung und Genehmigung, Abrechnung und Verbuchung, Auszahlung und Kontrolle;
- Implementierung des Prinzips der minimalen Rechte: Beschränkung auf Zugriffsberechtigungen (insbesondere bei IT-Systemen), die zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich sind.

(2) Im letzten Jahrzehnt sahen gesetzliche Maßnahmen und internationale Standards zunehmend nicht nur traditionelle Kontrollmaßnahmen, sondern systematische, risikoorientierte Methoden („Interne Kontrollsysteme“) vor.⁴⁵ Das am weitesten verbreitete IKS-Modell, das COSO-Modell, zielte neben der Verlässlichkeit der Finanzberichterstattung u.a. auch ausdrücklich auf die wirksame Gestaltung der Tätig-

⁴⁴ siehe z.B. Bericht des RH, „Land Salzburg – Finanzielle Lage“ (Reihe Salzburg 2013/7)

⁴⁵ Im Jahr 2002 führte der Sarbanes-Oxley Act (SOX) einschlägige Verpflichtungen für in den USA börsennotierte Unternehmen ein. Deren Vorstandsvorsitzende und Finanzvorstände mussten schriftlich erklären, dass sie ein IKS eingerichtet hatten, das ihnen alle relevanten Informationen zur Verfügung stellte, und dass sie die Effektivität des IKS überprüft hatten. Sie mussten weiters die Ergebnisse dieser Prüfung im Jahresbericht offenlegen (Sect. 302 des Sarbanes-Oxley Act; http://www.sox-online.com/act_section_302.html); abgerufen am 20. Mai 2015).

keiten sowie die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen ab.⁴⁶ Es sah fünf Ebenen vor:

- Kontrollumfeld,
- Risikobeurteilung,
- Kontrollaktivitäten,
- Information und Kommunikation sowie
- Überwachung.

(3) Im Jahr 2006 legte die EU fest, dass Abschlussprüfungen nach bestimmten Standards (z.B. ISA 315) zu erfolgen hatten. Als Eckpunkt dessen hatten Abschlussprüfer ein Verständnis darüber zu erlangen, ob ein IKS bestand, das die wesentlichen Risiken identifizierte und abschätzte.⁴⁷

Im Jahr 2008 übernahm Österreich diese EU-Richtlinie in nationales Recht. Das Aktien- und das GmbH-Recht enthielten Verpflichtungen, ein den Anforderungen des Unternehmens entsprechendes IKS einzurichten.⁴⁸ Unter bestimmten Voraussetzungen war zur Überwachung der Wirksamkeit des IKS ein Prüfungsausschuss (des Aufsichtsrats) einzurichten. Auch im Haushaltsrecht des Bundes bestand eine Verpflichtung zur Einrichtung und Führung eines IKS.⁴⁹

(4) Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung über IKS bei Sozialversicherungsträgern existierte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht. Es bestand weder eine – über die allgemeine Verpflichtung zur Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hinausgehende – Verpflichtung zur Einführung noch eine Regelung zur konkreten Ausgestaltung. Das Gebarungsvolumen der Sozialversicherung wird 2014 voraussichtlich rd. 56,553 Mrd. EUR betragen.

17.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass bisher keine Verpflichtung zur Einführung eines IKS für Sozialversicherungsträger existierte und eine konkrete Ausgestaltung des IKS für einen Selbstverwaltungskörper noch nicht konzipiert war.

⁴⁶ Das COSO-Modell wurde im Jahr 1992 durch ein US-amerikanisches Expertengremium veröffentlicht und zuletzt im Jahr 2013 aktualisiert.

⁴⁷ Insoweit griffen diese Prüfungsstandards und somit indirekt die EU-Richtlinie Elemente des COSO-Frameworks auf. Die Richtlinie führte weiters aus, dass ein IKS dazu beitragen konnte, betriebliche und finanzielle Risiken zu minimieren sowie das Risiko, gegen Vorschriften zu verstoßen, zu begrenzen.

⁴⁸ § 82 AktG, § 22 Abs. 1 GmbHG

⁴⁹ § 9 BHG 2013, §§ 2 und 20 BHV. Seit der Haushaltsrechtsreform 2013 war der Bundesrechnungsabschluss unter Berücksichtigung der genannten Prüfgrundsätze zum IKS zu prüfen.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Für die Gestaltung eines derartigen Kontrollsystems wären nach Ansicht des RH die Besonderheiten der gesetzlichen Pensionsversicherung („Kontrollumfeld“) zu berücksichtigen.

- Ein wesentlicher Teil ihrer Aufgaben, darunter auch die Abwicklung der Ausgleichszulagen, stellte eine hoheitliche Vollziehung der Gesetze dar.
- Dementsprechend stand den Betroffenen bei für sie ungünstigen Entscheidungen ein Rechtsschutzinstrumentarium zur Verfügung.
- Die gesetzliche Pensionsversicherung war aus öffentlichen Mitteln finanziert, und zwar einerseits aus Beiträgen der Dienstnehmer und Dienstgeber, andererseits gemäß § 80 ASVG aus einem Bundesbeitrag.
- Die Pensionsversicherungsträger waren als Selbstverwaltungskörper organisiert, d.h., es bestand kein direkter Weisungszusammenhang mit einem Bundesminister, aber eine eigene Vertretung der Versicherten in den Entscheidungsgremien der Pensionsversicherungsträger.

Der RH empfahl daher dem BMASK, auf die Schaffung einer Regelung für ein IKS in der Pensionsversicherung hinzuwirken. Er empfahl der PVA und der SVB, ein IKS im Sinne der sich entwickelnden internationalen Standards aufzubauen.

17.3 (1) *Die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie könne die Überlegungen des RH, dass für den Aufbau eines IKS nach den strategischen Vorgaben des Vorstandes Ziele und Risiken im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage auszuarbeiten wären und deren Erreichung bzw. Vermeidung zu kontrollieren wäre, grundsätzlich nachvollziehen. Die Ausführungen des RH darüber, wie ein derartiges IKS aufgebaut werden sollte (COSO-Modell), entsprächen den internationalen Standards. Die PVA verwies allerdings darauf, dass bisher keine Verpflichtung zur Einführung eines IKS für Sozialversicherungsträger existiere.*

Wenn die PVA auch kein standardisiertes IKS im Bereich der Ausgleichszulage eingerichtet habe, verfüge sie doch über eine Reihe von internen Kontroll- bzw. Überwachungsmechanismen (Vier-Augen-Prinzip, funktionsbezogene Aufgabenerfüllung, nachträgliche Kontrolle usw.) und habe zahlreiche Rechtsvorschriften (z.B. Weisungen für die Rechnungslegung und Rechnungsführung bei den Sozialversicherungsträgern und beim Hauptverband – Rechnungsvorschriften) zu

beachten, die eine ordnungsgemäße Vollziehung (im Bereich der Ausgleichszulage) sicherstellten.

Dennoch werde das bestehende Prüf- und Freigabewesen im Laufe des nächsten Jahres im Hinblick auf die sich durch das neue Verwaltungssystem „ZEPTA“ ergebenden Neuerungen einer Überarbeitung zu unterziehen sein. Ein IKS könne jedenfalls nicht für die Ausgleichszulage alleine eingeführt werden. Es müsse ein durchgängiges umfassendes System für alle Geschäftsfälle mit finanzieller Auswirkung geschaffen werden.

(2) Die SVB verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass sie als ersten konkreten Schritt eine Erhebung des bestehenden IKS in drei großen Bereichen veranlasst habe – u.a. auch im Leistungsbereich der Pensionsversicherung. Über das Ergebnis werde es einen entsprechenden Bericht an den Vorstand geben. Weiters sei die Revision beauftragt worden, in ausgewählten weiteren Bereichen den jeweiligen Ist-Zustand des IKS zu erheben, diesbezügliche Mängel aufzuzeigen und allfällige Anpassungen vorzuschlagen.

(3) Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde auch diese Frage im Rahmen des im Hauptverband eingerichteten diesbezüglich koordinierenden Arbeitskreises Pensionsversicherung zur Sprache bringen.

- 17.4** Der RH präzisierte zunächst, dass er – wie die PVA – ein IKS für die gesamte Organisation für zielführend hielt, im Zuge der gegenständlichen Prüfung jedoch aufgrund des beschränkten Prüfungsgegenstandes nur hinsichtlich der Ausgleichszulage eine Aussage getroffen hatte.

Er begrüßte die Zusage der PVA, im Rahmen der Neugestaltung der EDV im Projekt „ZEPTA“ die bestehende Kontrollsystematik einer Überarbeitung zu unterziehen und die Zusage der SVB, eine Erhebung des bestehenden IKS durchzuführen. Er hielt dennoch eine gesetzliche Regelung und einen systematischen Zugang zum IKS (über die Neugestaltung der EDV bzw. bestimmter Geschäftsprozesse hinaus) für erforderlich und wies insbesondere auf die Definition der wesentlichen Risiken und die Festlegung der Verantwortlichkeiten auch in der Führung hin. Der RH hielt daher an seinen Empfehlungen fest.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Aufbauorganisation, Funktionstrennung und Beteiligung der Geschäftsführung am IKS

18.1 (1) Sowohl die PVA als auch die SVB waren als Selbstverwaltungskörper organisiert, bei denen grundsätzlich der Vorstand, der sich aus Versicherungsvertretern zusammensetzte, das geschäftsführende Organ war (§ 434 ASVG). Der Vorstand konnte – unbeschadet seiner Verantwortung – bestimmte Bereiche der Vollziehung an Ausschüsse (z.B. Leistungsausschüsse) oder an Mitarbeiter („ein Büro“) delegieren. Zur Überwachung der Gebarung war die ebenfalls aus Versicherungsvertretern zusammengesetzte Kontrollversammlung berufen (§ 436 ASVG).

(2) Sowohl in der PVA als auch in der SVB hatte der Vorstand die Vollziehung der Ausgleichszulagen grundsätzlich vollständig an das Büro delegiert.⁵⁰ Die Leistungsausschüsse befassten sich nur in Ausnahmefällen mit Themen, die direkte Auswirkung auf Ausgleichszulagen-Entscheidungen haben konnten (insbesondere bei Anerkennung uneinbringlicher Unterhaltsansprüche).⁵¹

(3) Innerhalb des Büros waren bei der PVA unter der Führung eines Generaldirektor-Stellvertreters mehrere Bereiche für die Vollziehung der Ausgleichszulage zuständig: Einerseits verantworteten die Landesstellendirektoren die operative Durchführung, andererseits machte die Hauptstelle dazu grundsätzliche Vorgaben. Diese Aufgabe war wiederum zweigeteilt: Ein Bereich klärte grundsätzliche Rechtsfragen, ein anderer Bereich erarbeitete Arbeitsanleitungen zur praktischen Umsetzung im Massenverfahren.

In den Landesstellen waren einerseits Abteilungen eingesetzt, in denen Sachbearbeiter die einzelnen Fälle bearbeiteten. Andererseits gab es Abteilungen, in denen Prüfer eine Kontrolle der Erledigungen durchführten.

Die SVB war im Gegensatz zur PVA ein „Mehrspartenträger“, d.h., sie vollzog nicht nur Aufgaben der Pensionsversicherung, sondern auch der Unfall- und Krankenversicherung. Die gesamte „Sparte“ der Pensionsversicherung war einem Direktor und einem Abteilungsleiter zugeordnet. Diesem war in jedem Regionalbüro ein Bereichsleiter unterge-

⁵⁰ Im Unterschied zu der in Landesstellen organisierten PVA war die SVB eine zentrale Organisation, d.h., die Regionalstellen hatten keine eigenen Selbstverwaltungsgremien. Dies spielte jedoch aufgrund der umfassenden Delegation an das Büro keine praktische Rolle.

⁵¹ Die Leistungsausschüsse befassten sich mit dem Verzicht auf nicht einbringliche Unterhaltsansprüche (56 Fälle im Jahr 2013), Abschreibung von Überzahlung (38 Fälle) und Verzicht bei Überzahlungen (zwei Fälle). Ob diese Fälle sich auf Konstellationen der Ausgleichszulage bezogen, war nicht auswertbar.

ordnet, unter dessen Verantwortung die Sachbearbeiter und Prüfer die Vollziehung der Ausgleichszulage erledigten.

(4) Sowohl bei der PVA als auch bei der SVB waren die Buchhaltung bzw. Auszahlung und die Sachentscheidung über die Ausgleichszulagen-Gewährung organisatorisch getrennt.

(5) Weder bei der PVA noch bei der SVB waren der Vorstand oder die Kontrollversammlung in die Gestaltung oder Prüfung der internen Kontrollen betreffend die Agenden der Ausgleichszulage maßgeblich involviert. Sie genehmigten zwar die Jahresabschlüsse bzw. die Abrechnung des Bundesbeitrags mit dem BMASK und trugen somit die Verantwortung für deren Richtigkeit. Eine inhaltliche Befassung mit der Festlegung der Prüfschritte (z.B. die Festlegung der Prüfprozentsätze) bzw. mit der Evaluierung von deren Effektivität (z.B. im Hinblick auf die einschlägigen Berichte der Innenrevision, siehe TZ 22) war jedoch in den Protokollen der jeweiligen Gremien nicht nachvollziehbar. Auf Nachfrage des RH erklärten die PVA bzw. die SVB, kein Vorstands- oder Kontrollversammlungsprotokoll im Prüfungszeitraum würde (über die Erwähnung im Rechnungsabschluss oder Statistiken hinaus) Ausführungen über die Ausgleichszulage enthalten.

- 18.2** Der RH beurteilte die Aufbauorganisation beider Träger als grundsätzlich geeignet, eine korrekte Vollziehung der Ausgleichszulage sicherzustellen, und verwies diesbezüglich auf die Funktionstrennung zwischen Sachbearbeitung und Prüfung sowie auf die Trennung der Sachentscheidung von der Verbuchung bzw. Auszahlung.

Er wies jedoch auch darauf hin, dass weder der Vorstand noch die Kontrollversammlung in Agenden der Ausgleichszulagen eingebunden und die Ergebnisse der internen Kontrollen (z.B. Prüfquoten, Fehlerquoten, Effektivität der Prüfungen etc.) zwar innerhalb des Büros, aber nicht im Vorstand bzw. der Kontrollversammlung behandelt wurden.

Im Hinblick auf die in TZ 14 genannten gesetzlichen Regelungen und das hohe Gebarungsvolumen der Sozialversicherung (über 56 Mrd. EUR im Jahr 2014) erachtete der RH es auch für Sozialversicherungsträger als notwendig, den Vorstand bzw. die Kontrollversammlung regelmäßig mit der Gestaltung des IKS und der Überprüfung von dessen Effektivität zu befassen. Der Vorstand hätte insbesondere die Aufgabe, bei der Definition der Organisationsziele und -risiken und der Kontrolle der Wirksamkeit des IKS strategische Vorgaben zu machen.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, die Maßnahmen der internen Kontrolle bei der Vollziehung der Ausgleichszulage, insbesondere die Definition der strategischen Risiken und die Effektivität der Kontrollmaßnahmen, verstärkt auch in den Selbstverwaltungsgremien zu besprechen.

18.3 *Die PVA und die SVB trafen in ihren Stellungnahmen, unter einem mit der Stellungnahme zu TZ 17, Aussagen betreffend die grundsätzliche Weiterentwicklung des IKS.*

18.4 Der RH hielt, wie schon in TZ 17 begründet, eine gesetzliche Regelung und einen systematischen Zugang zum IKS für erforderlich. Er hielt an seiner Empfehlung fest.

Ablauforganisation und Grundsatz der Transparenz

19.1 (1) Nach dem IKS-Grundsatz der Transparenz sollten die Geschäftsprozesse klar festgelegt und dokumentiert sein. Sowohl die PVA als auch die SVB hatten umfangreiche Arbeitsanleitungen erarbeitet, die für die Sachbearbeiter zusammenfassten, wie die Sachverhalte mit Bezug zur Ausgleichszulage zu beurteilen waren. Die PVA hatte darüber hinaus Entscheidungssammlungen bereitgestellt.⁵²

Eine Workflow-Lösung, die die Sachbearbeiter Schritt für Schritt durch die erforderlichen Erhebungen führte, war bei der PVA und der SVB weder in den Schulungsunterlagen noch in den Arbeitsanweisungen oder in der EDV vorgesehen.

Obwohl die Bearbeitung der Ausgleichszulage in der „Prozesslandkarte“ der PVA als ein Hauptprozess enthalten war, existierte keine weitergehende Prozess-Beschreibung. Elemente der Ausgleichszulage waren in zahlreichen anderen Prozess-Elementen enthalten.⁵³ Die SVB verfügte über keine entsprechende Prozesslandkarte.

(2) Die Bearbeitung der einzelnen Fälle war stark an der für die Auszahlung maßgeblichen EDV-Lösung „Dante“ orientiert.

⁵² Während die PVA in ihrer Ausbildungsphase für Pensionssachbearbeiter mehrere Theorie-Module mit spezifischen Inhalten zur Ausgleichszulage vorsah, erfolgte die Ausbildung in der SVB überwiegend im Rahmen der Arbeit an Einzelakten.

⁵³ Bei insgesamt 17 Prozessen in der PVA-Prozessbeschreibung waren entsprechende Elemente vorhanden.

In der Bearbeitung von Einzelfällen hatten die Sachbearbeiter anhand der eingelangten Schriftstücke (z.B. Pensionsanträge oder Anträge auf Ausgleichszulage) zu entscheiden, welche Erhebungen erforderlich waren, diese durchzuführen und die Ergebnisse dann in unterschiedlichen EDV-Masken einzutragen. Die Berechnung der gebührenden Ausgleichszulage erfolgte dann in der Regel durch die EDV-Lösung.

Um eine Einzelfallentscheidung nachvollziehen zu können, waren mindestens drei Quellen erforderlich:

- Originalbelege (z.B. unterfertigte Anträge oder Meldungen der Leistungsberechtigten bzw. Antragsteller) waren in Papierakten gesammelt. Die Akten enthielten auch Ausdrucke von sogenannten Änderungsverläufen, die anzeigten, dass eine Änderung der gespeicherten Daten erfolgt war.
- Elektronisch generierte Erledigungen und Berechnungsblätter waren grundsätzlich in einem elektronischen Archiv („Doxis“) gespeichert.
- Die konkrete Höhe der tatsächlichen Auszahlungen und die dafür maßgeblichen Eingaben waren in der Verwaltungsapplikation „Dante“ ersichtlich. Das Programm enthielt zahlreiche Eingabe- und Abfragemasken und erforderte detaillierte Spezialkenntnisse, um die gewünschten Informationen ablesen zu können.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgte die Aktenverfolgung bzw. Dokumentation der Aktenwege über ein zugekauftes System (Doxis), bei dem umfassende Auswertungen ohne Zusatzaufwand (Entgelt an den Anbieter) nicht möglich waren. Wenn Sachbearbeiter für einzelne Vorgänge Unterlagen aus dem Akt entnehmen, separat bearbeiteten und danach dem Akt wieder anschlossen, war die Dokumentation dieser Bearbeitungsvorgänge im Nachhinein nicht vollständig gegeben. Grundsätzlich erfolgten Eingaben in der EDV erst, wenn (Teil-)Erhebungen abgeschlossen waren. Welche Erhebungsschritte im Einzelnen erfolgt waren, war in der EDV nicht abgebildet und daher auch nicht auswertbar.⁵⁴

⁵⁴ Zusätzlich zur Verwaltungsapplikation „Dante“ stand ein Aktenverfolgungssystem zur Verfügung. Dieses zeigte im Einzelfall, welche Personen bzw. Abteilungen einen Akt zu welchem Zeitpunkt bearbeitet hatten. Für Erledigungen, für die nur einzelne Aktenstücke erforderlich waren, konnten aber Unterakten gebildet und nach Erledigung wieder aufgelöst werden. In diesem Fall wurden auch die Einträge im Aktenverfolgungssystem gelöscht. Systematische Auswertungen (z.B. über „typische“ Aktenwege, Bearbeitungsdauern etc.) erfolgten nicht.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

- 19.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass durch das derzeitige Fehlen einer workflow-orientierten Arbeitsbeschreibung und auswertbarer Prozessdokumentationen eine Kontrolle nur durch Nachvollziehen des gesamten Entscheidungsprozesses im Einzelfall erfolgen konnte (zu den diesbezüglichen Bemühungen siehe TZ 25). Die Nachvollziehbarkeit war – insbesondere für externe Überprüfungen – durch die Dokumentation in unterschiedlichen Medien (Papierakten, einem elektronischen Archivierungssystem und einer an der Zahlung orientierten Applikation) erschwert.
- 19.3** *Die PVA und die SVB trafen in ihren Stellungnahmen, unter einem mit der Stellungnahme zu TZ 17, Aussagen betreffend die grundsätzliche Weiterentwicklung des IKS.*
- 19.4** Der RH hielt, wie schon in TZ 17 begründet, eine gesetzliche Regelung und einen systematischen Zugang zum IKS für erforderlich.

Risikoeinschätzung

- 20.1** Die beiden Sozialversicherungsträger PVA und SVB konnten dem RH, trotz mehrfacher Aufforderung, keine umfassende Zieldokumentation oder Risikoeinschätzung im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage vorlegen. Sie übermittelten lediglich eine allgemeine Beschreibung von Betriebsrisiken (z.B. EDV-Ausfälle, Katastrophenfälle etc). Aus den unter TZ 21 beschriebenen Kontrollmaßnahmen ergaben sich implizit Rückschlüsse auf die wahrgenommenen Risiken (z.B. beschloss die PVA für Ablehnungen eine Prüfquote von 1 %, für Gewährungen von 25 %; siehe TZ 21, 22). Eine Ex-ante-Definition fehlte.
- 20.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass weder die PVA noch die SVB eine Zieldokumentation oder Risikoeinschätzung im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage vorlegen konnte. Nach den sich entwickelnden internationalen Standards (TZ 17) wäre eine solche Risikoeinschätzung Grundlage des IKS.

Der RH empfahl der PVA und der SVB daher, Ziele und Risiken im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage auszuarbeiten sowie deren Erreichung bzw. Vermeidung zu kontrollieren. Er wies darauf hin, dass die internationalen Standards für IKS die Verantwortung für die Ziel- und Risikodefinition unmittelbar beim Vorstand ansiedelten.

(2) Der RH wies darauf hin, dass unterschiedliche strategische Ziel- und Risikosichten denkbar waren, z.B.

- eine Orientierung an der Vermeidung ungerechtfertigter Auszahlungen oder an der Nichterreichung von Sozialschutzziele bzw.
- eine Orientierung am Akteninhalt (Risiko: aktenwidrige Bescheide) oder an der Wirklichkeit (Risiko: Akteninhalt entspricht nicht der Wirklichkeit).

Je nachdem wären die Kontrollmechanismen unterschiedlich zu gestalten.

Eine analytische Auswertung von operativen Risiken (z.B. Mehrbezüge, Fehler in der Vergangenheit) könnte zusätzlich eine Grundlage für die Risikoeinschätzung und Gestaltung der Prüfparameter bilden.

20.3 *Die PVA und die SVB trafen in ihren Stellungnahmen, unter einem mit der Stellungnahme zu TZ 17, Aussagen betreffend die grundsätzliche Weiterentwicklung des IKS.*

20.4 Der RH hielt, wie schon in TZ 17 begründet, eine gesetzliche Regelung und einen systematischen Zugang zum IKS für erforderlich. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Prüf- und Freigabekonzept („Vier-Augen-Prinzip“)

21.1 (1) Sowohl die PVA als auch die SVB hatten ein Prüf- bzw. Freigabekonzept, das regelte, ob und in welchen Fällen das Vier-Augen-Prinzip für Erledigungen galt.

Bei beiden Pensionsversicherungsträgern konnten Ausgleichszulagen-Erledigungen prüffrei oder durch einen Prüfer prüfpflichtig sein. In Abhängigkeit von der Art der Eingabe der Sachbearbeiter in die Verwaltungsapplikation („Fallcode“, TZ 15), von der Bewertung der Sachbearbeiter durch die jeweiligen Vorgesetzten und der finanziellen Auswirkung der Eingabe legten die Träger (auf unterschiedliche Weise) fest, welcher Prozentsatz der Erledigungen prüfpflichtig war. Auf dieser Basis stellte nach Abschluss der Eingabe durch den Sachbearbeiter ein Zufallsgenerator in der Verwaltungsapplikation für den Einzelfall fest, ob eine Prüfung zu erfolgen hatte.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

(2) Die folgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung des Anteils der geprüften Ausgleichszulagen-Erledigungen (Prüfquoten) im Zeitraum 2011 bis 2013.⁵⁵

Tabelle 8: Prüfquoten im Vergleich zwischen PVA und SVB			
	PVA	SVB	Abweichung
	Prüfquote in %		in %
nach Fallzahl	73	49	+ 50
nach Veränderung der monatlichen AZ-Auszahlung	65	52	+ 25
nach Anweisungsvolumen (inkl. Nachzahlungen)	81	65	+ 24

Quellen: PVA; SVB; Darstellung RH

Die Tabelle zeigt, dass die PVA rund drei Viertel (73 %), die SVB rund die Hälfte (49 %) der Fälle prüfte. Die Prüfquote der PVA war somit um rd. 50 % höher als bei der SVB.

Auf Basis der Veränderung der monatlichen Auszahlungen bzw. des „Anweisungsvolumens“ (d.h. der aufgrund der Erledigung im Folge-monat ausbezahlten Beträge, z.B. Nachzahlungen) unterschieden sich die Prüfquoten nur etwa halb so stark.

(3) Die Prüfer stellten bei der PVA im Prüfungszeitraum in rd. 11 % der geprüften Fälle Fehler fest, bei der SVB in rd. 22 %. Die Quote der so entdeckten Fehler war somit bei der SVB rund doppelt so hoch wie bei der PVA.

Weder die PVA noch die SVB erfassten die von den Prüfern entdeckten Fehler so, dass sich erkennen ließ, ob sich ein Fehler finanziell ausgewirkt hatte,⁵⁶ ob dies zugunsten oder zu Lasten des Betroffenen erfolgt war, welcher Betrag betroffen war oder ob ein Fehler systemrelevant oder nur im Einzelfall relevant war.

⁵⁵ Die Prüfquote bezog sich auf jene Fallcodes, die einen direkten Bezug auf die Ausgleichszulage aufwiesen oder eine Veränderung im Dauerscheck-AZ auslösten. Nicht aufgenommen waren die Jahresausgleiche (aufgrund des hohen maschinellen Anteils) und rein automatische Abläufe wie z.B. Pensionsanpassungen.

⁵⁶ In der PVA erfolgte die Kennzeichnung durch zweistellige Fehlerkategorien. Die erste Stelle der Fehlerkategorie gab die Durchführungskategorie an (also z.B. Ausgleichszulage), die zweite Stelle die Fehlerart. Dafür standen grundsätzlich 26 Möglichkeiten zur Verfügung (z.B. „Schriftverkehr“, „AZ-Richtsatz“). Die SVB verwendete einstellige Fehlerkategorien. Bei der SVB waren sieben Fehler mit (möglicher) materieller, buchhalterischer, temporaler und anweisungstechnischer bzw. statistischer Auswirkung sowie formale Fehler und Fehler bei Pflichteingaben definiert. Tatsächlich wurde mit ganz wenigen Ausnahmen nur zwischen Fehlern und fehlerfreien Fällen unterschieden. Im Ergebnis konnte im Prüfungszeitraum damit nur zwischen fehlerhaften und nicht fehlerhaften Fällen unterschieden werden.

Eine Zielvorgabe zur Fehlerquote existierte bei beiden Trägern nicht. Mündlich erläuterten die Träger dem RH, dass die Auswertungen regelmäßig beobachtet und starke Erhöhungen der Fehlerquoten zu Gegenmaßnahmen führen würden.

Eine Kosten–Nutzen–Rechnung, die die Kosten der Prüfabteilungen dem monetären oder sonstigen Nutzen der Prüfergebnisse gegenüberstellte, konnten die Pensionsversicherungsträger dem RH nicht vorlegen.

(4) Die Aufgabe der Prüfer war gemäß Dienstordnung (§ 37d Abs. 2 Z 8) die eigenverantwortliche Überprüfung der Arbeit des Sachbearbeiters auf sachliche und rechnerische Richtigkeit. Die PVA hatte dies in ihrer „Arbeitsanleitung Prüf- und Freigabesystem“ präzisiert: Der Prüfbereich hatte die Eingaben auf Vollständigkeit und die resultierenden Zahlungen bzw. Schriftstücke auf Plausibilität zu überprüfen. Wie unter TZ 16 beschrieben, stand zumindest nach den Aufzeichnungen der Pensionsversicherungsträger den Prüfern der PVA wesentlich weniger Zeit für eine Prüfung zur Verfügung als den Prüfern der SVB.

(5) Die Arbeit der Prüfer unterlag einer weiteren Kontrollebene. Bei der PVA waren Fachreferenten im Prüfbereich vorgesehen, deren Aufgaben u.a. die Vereinheitlichung der Prüfpraxis (inhaltlich und das Verfahren betreffend) bzw. die stichprobenartige, monatliche Kontrolle der Fehlerschlüsseldokumentation umfasste. Bei der SVB war im Zufallsgenerator vorgesehen, dass Ausgleichszulage–Erledigungen unabhängig von einer Prüfpflicht mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit durch einen Vorgesetzten zu kontrollieren waren („Genehmigungspflicht“).

(6) Teilweise war das Vier–Augen–Prinzip durch weitere Mechanismen sichergestellt:

- So hatten die Sachbearbeiter beider Träger in bestimmten Fällen bereits im Rahmen der Erledigung die Zustimmung eines Vorgesetzten einzuholen (z.B. bei Abschluss von Ratenvereinbarungen).
- In besonderen Fällen (z.B. Rück– bzw. Nachzahlungen ab einer bestimmten Höhe) war die Zustimmung des Leistungsausschusses erforderlich.⁵⁷

⁵⁷ Bei der PVA betraf dies z.B. den Verzicht auf Rückforderungen, Abschreibungen von Rückforderungen (in einer bestimmten Höhe) und Entscheidung über Unterhaltsansprüche, wenn darüber lediglich eine Erklärung vorlag oder die Aussichtslosigkeit einer Verfolgung angenommen wurde. Im Jahr 2013 lagen rd. 100 derartige Entscheidungen vor (die allerdings nicht nur die Ausgleichszulage betrafen).

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

- In bestimmten Bereichen (z.B. bei der Bearbeitung der Antworten auf Routinefragebögen⁵⁸) war ein zusätzliches Vier-Augen-Prinzip vorgesehen (wobei nicht unbedingt Prüfer, sondern gegebenenfalls andere Sachbearbeiter oder Gruppenleiter eingesetzt wurden).
- Weiters konnten Vorgesetzte, z.B. Gruppenleiter, einzelnen Mitarbeitern die Vorlage aller oder bestimmter Arten von (prüffreien) Erledigungen anordnen. Einzelne derartige Korrekturen waren aus den dem RH vorgelegten Akten ersichtlich.⁵⁹

Die Häufigkeit dieser Kontrollen bzw. deren Ergebnisse waren nicht auswertbar dokumentiert.

21.2 (1) Der RH anerkannte ausdrücklich, dass die PVA und die SVB ein umfassendes Konzept zur Prüf- und Freigabelogik entwickelt hatten.

Er wies darauf hin, dass bei der Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips große Unterschiede zwischen der PVA und der SVB bestanden. Dies betraf insbesondere die Frage, welche und wie viele Fälle geprüft wurden, wer diese Prüfung durchführte und welchen Auftrag bzw. welche Ressourcen die Prüfer hatten.

Während die PVA eine höhere Anzahl an Erledigungen einer Prüfpflicht unterwarf als die SVB, räumte diese den Prüfern nach den Aufzeichnungen der jeweiligen Träger mehr Zeit für die Prüfung ein. Der RH verwies diesbezüglich jedoch auf seine Bedenken zur Aussagekraft dieser Aufzeichnungen (siehe TZ 15).

Während die SVB eine um 50 % geringere Prüfquote nach Fällen hatte, erfasste sie mit dieser nur um 25 % weniger Gebarungsvolumen. Der RH erachtete es als sinnvoll, verstärkt das Element des betroffenen Volumens in die Automatik des Zufallsgenerators zu implementieren. Andererseits hob der RH kritisch hervor, dass die SVB trotz rund doppelt so hoher Fehlerquote laut Prüfstatistik nur halb so viele Fälle (nach Fallzahlen) einer Prüfung unterzog wie die PVA.

⁵⁸ Alle drei Jahre war nach § 298 ASVG vom Pensionsversicherungsträger jeder Ausgleichszulagenbezieher zu einer Meldung seines Nettoeinkommens und seiner Unterhaltsansprüche sowie aller Umstände, die für die Höhe des Richtsatzes maßgebend waren, zu verhalten. Bei Einlangen dieser Fragebögen erfolgte nicht grundsätzlich eine Eingabe in die Verwaltungsapplikation, die den Prüfgenerator in Gang setzte. Eine große Zahl von Meldungen gab nämlich an, dass keine Änderungen eingetreten waren. Bei der Bearbeitung dieser Fragebögen war ein besonderes Vier-Augen-Prinzip vorgesehen.

⁵⁹ Zum Beispiel erfolgte in einem Fall nach einer prüffreien Erledigung eine weitere, anderslautende Erledigung (eine rückwirkende Gewährung der Ausgleichszulage für einen längeren Zeitraum als zunächst vorgesehen) nur drei Tage später ohne weitere neue Meldung. Dies wurde dem RH damit erklärt, dass der Akt vor Ablage vom Gruppenleiter eingesehen worden sei und dieser eine entsprechende Korrektur angeordnet habe.

Der RH kritisierte weiters, dass der Einsatz bzw. die Ergebnisse der zusätzlichen Kontrollaktivitäten (z.B. der Überwachung der Mitarbeiter nach dem Ermessen der jeweiligen Vorgesetzten) nicht auswertbar dokumentiert waren. Insofern war ein schlüssiger Vergleich, bei welchem Anteil von Fällen die Träger ein Vier-Augen-Prinzip durchführten, nicht möglich. Der RH kritisierte auch, dass es keine Kosten-Nutzen-Rechnung der unterschiedlichen Kontrollmechanismen gab.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass bei der Fehlerquote ein großer Unterschied zwischen der PVA und der SVB bestand. Er wies kritisch darauf hin, dass die Fehlerquote der SVB bezogen auf die geprüften Fälle rund doppelt so hoch war wie jene der PVA.

Er hob auch kritisch hervor, dass die Fehlerquoten von 11 % bzw. 21 % nicht unbedeutend waren. Er wies darauf hin, dass die PVA rd. 25 % der Fälle bzw. die SVB rd. 50 % der Fälle keiner Prüfung unterzogen. Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang, dass weder die PVA noch die SVB eine finanzielle Bewertung der festgestellten Fehler vornahm bzw. bewertete, ob festgestellte Fehler systemrelevant waren oder auf Einzelfälle beschränkt waren. Dies erschwerte eine inhaltliche Bewertung der Fehlerquoten.

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, eine Fehlerbewertung hinsichtlich der finanziellen Risiken der Fehler einzuführen. Er empfahl weiters der SVB, zu überprüfen, warum ihre Fehlerquote rund doppelt so hoch lag wie jene der PVA.

21.3 (1) Die PVA und die SVB trafen in ihren Stellungnahmen, unter einem mit der Stellungnahme zu TZ 17, Aussagen betreffend die grundsätzliche Weiterentwicklung des IKS.

(2) Zudem teilte die SVB in ihrer Stellungnahme mit, dass hinsichtlich der unterschiedlichen Fehlerquoten eine entsprechende Begründung nur bei detaillierter Kenntnis beider Systeme möglich wäre. Jedenfalls werde in der SVB bei der Fehlerquote derzeit nicht nach der Art des Fehlers unterschieden, so dass auch Formal- und Bagatelldfehler die Quote massiv erhöhten. Künftig sei hierzu die Implementierung eines Systems der Fehlerkategorisierung geplant.

21.4 Der RH hielt, wie schon in TZ 17 begründet, eine gesetzliche Regelung und einen systematischen Zugang zum IKS für erforderlich. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Effektivität der Kontrollen

- 22.1** (1) Bei der PVA prüfte die Interne Revision in den Jahren 2006 und 2008 Angelegenheiten der Ausgleichszulage, bei der SVB in den Jahren 2006 und 2012.

Die Interne Revision der PVA stellte im Jahr 2006 fest, dass rd. 13 % der prüffreien Fälle und rd. 11 % der geprüften Fälle fehlerhaft waren. Sie merkte dazu an, dass „keine gravierenden Fehlerquoten“ festgestellt werden konnten. Eine Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Fehler war im Bericht der PVA nicht enthalten.

Die Interne Revision der SVB stellte im Jahr 2006 fest, dass 11 % der prüffreien Fälle fehlerhaft waren. Es waren weiters 9 % der geprüften Fälle auch nach ihrer Prüfung bzw. Genehmigung fehlerhaft. Sie merkte dazu an, dass die Fehlerquote der geprüften Fälle weit unter jener der prüffreien liegen sollte. Zur Auswirkung der Fehler gab die Interne Revision an, dass 41 % der Fehler Auswirkungen auf den Anweisungsbetrag hatten.

Weder die Interne Revision der PVA noch jene der SVB nahm eine Beurteilung vor, welche Fehlerquote im Sinne einer funktionierenden Kontrolle angestrebt werden sollte bzw. akzeptabel war.

Der Europäische Rechnungshof verweigerte – im Kontext eines überwiegend auf Förderungen bezogenen Budgets – im Jahr 2013 aufgrund einer Fehlerquote von 4,7 % eine Zuverlässigkeitserklärung für die Rechtmäßigkeit des Mitteleinsatzes, wobei er dabei nur die „relevanten“ Fehler berücksichtigte.

Zwischen den Überprüfungen der Internen Revision 2006 (SVB) bzw. 2008 (PVA) und der Gebarungsüberprüfung durch den RH 2014 fand keine erneute grundlegende Überprüfung der Vollziehung der Ausgleichszulage statt, bei der die Funktionsweise des Prüf- und Freigabewesens analysiert wurde.⁶⁰

- (2) Die SVB führte eine Liste von Fällen, bei denen Betroffene mehr erhalten hatten, als ihnen tatsächlich zustand, jedoch eine Rückforderung nicht möglich war („Mehrbezugsliste“). Dies war z.B. dann der Fall, wenn der Träger selbst einen Fehler bei der Vollziehung gemacht

⁶⁰ Der Bericht der Internen Revision der SVB aus dem Jahr 2012 befasste sich mit den Ergebnissen der gesetzlich alle drei Jahre vorgesehenen Übersendung eines Fragebogens an die Ausgleichszulagenbezieher.

hatte.⁶¹ Derartige Fälle waren den jeweiligen Vorgesetzten vorzulegen und abzuzeichnen. Die SVB erfasste die Ursachen des Mehrbezugs und dessen Höhe im ersten und letzten Monat. Die auf Ausgleichszulagen-Fälle bezogene Mehrbezugsliste des Jahres 2013 umfasste 83 Fälle. Die finanziellen Folgen betrug nach Einschätzung des RH rd. 100.000 EUR.⁶² Anzumerken war, dass Mehrbezüge nicht durch den Prüfprozess auffielen (dieser wäre vor Freigabe erfolgt und hätte die entsprechende Auszahlung verhindert), sondern lediglich aus Anlass neuer Erledigungen.

Die PVA führte keine dementsprechende Liste über Mehrbezüge. Eine Erfassung bzw. Auswertung der Mehrbezüge in der Verwaltungsapplikation erfolgte nicht.

Bei den vom RH bei beiden Trägern geprüften insgesamt rd. 85 Akten waren drei Fälle mit dokumentierten Mehrbezügen enthalten.

(3) Der RH stellte bei seiner Aktenanalyse im Zuge der Gebarungsüberprüfung grundsätzlich fest, dass die Sachbearbeiter mit hoher Qualifikation, Motivation und Genauigkeit arbeiteten. Dennoch wiesen vier der 85 untersuchten Fälle (rd. 4,7 %) Auszahlungen in unrichtiger bzw. den geltenden Weisungen widersprechender Höhe auf.⁶³

⁶¹ Zum Beispiel gab ein Pensionist in einem routinemäßig übermittelten Fragebogen eine Erhöhung des von ihm bewirtschafteten Einheitswerts an. Die SVB berücksichtigte das zunächst nicht, sondern fehlerhafterweise erst zwei Jahre später im Zuge einer neuerlichen Erhebung. Der so entstandene Mehrbezug von rd. 1.000 EUR konnte nicht zurückgefordert werden.

⁶² Der RH bewertete die Anzahl der Monate, in denen der Mehrbezug vorgelegen hatte, mit dem Mittelwert der finanziellen Auswirkung des ersten und letzten Monats. Grundsätzlich könnten innerhalb dieses Zeitraums weitere Änderungen erfolgt sein, dies war jedoch aus der Mehrbezugsliste nicht erkennbar.

⁶³ In einem Fall rechnete die PVA Unterhaltszahlungen des getrennt lebenden Ehegatten der Ausgleichszulagenbezieherin nicht an. Diese Zahlungen erfolgten zwar aus einem sehr niedrigen Einkommen (ein Anspruch hätte nicht bestanden), sie wurden aber tatsächlich geleistet und wären somit nach der Weisungslage der PVA anzurechnen gewesen. Eine Rückforderung kam mangels Meldeverstoßes nicht in Frage. Eine Pensionistin lebte mit ihrem Lebensgefährten und ihrem Sohn in einem gemeinsamen Haushalt und erhielt von diesen Zahlungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts. Dieser Sachverhalt wurde erst längere Zeit nach dem Ausgleichszulagenbezug festgestellt, da die vorgesehene ZMR-Abfrage nicht bereits bei Antragstellung erfolgte. In diesem Fall erfolgte auch eine fehlerhafte Abrechnung gegenüber dem AMS über einen Zeitraum, in dem zunächst Notstandshilfe ausgezahlt und später rückwirkend eine Berufsunfähigkeitspension mit Ausgleichszulage zuerkannt wurde. Die SVB rechnete einer Pensionistin bei der Ausgleichszulagen-Ermittlung 20 % der Pauschalierung der vollen freien Station an. Tatsächlich lag jedoch nur ein Wohnrecht vor, so dass nur 10 % anzurechnen wären. Der Fehler wurde im Zuge der Einschau des RH korrigiert.

In einem Fall rechnete die SVB irrtümlich ein Wohnrecht nicht als weiteres Einkommen auf die Ausgleichszulage an. Der Fehler wurde im Zuge der Einschau des RH pro futuro korrigiert.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Darüber hinaus stellte der RH in einigen Fällen Auffälligkeiten fest, die im Sprachgebrauch der Träger „Fehler“ gewesen wären, aber sich nicht auf die Auszahlung auswirkten (z.B. Verwendung unrichtiger Bescheidformulare).⁶⁴ Insgesamt hielt der RH nach seiner Aktenanalyse die Einschätzung der Fehlerquote durch die Internen Revisionen der PVA und der SVB aus dem Jahr 2006 für realistisch. Aufgrund der Vielzahl von Konstellationen und der vergleichsweise kleinen Stichprobe verzichtete der RH auf eine eigene Hochrechnung einer Fehlerquote.

(4) Im Jahr 2007 diskutierte eine Arbeitsgruppe der PVA Änderungsbedarf bei den Prüfquoten. Mangels Einigung der Arbeitsgruppe⁶⁵ entschied der Generaldirektor–Stellvertreter und legte eine Prüfpflicht von 25 % u.a. bei Erhöhungen, Herabsetzungen und dem Wegfall der Ausgleichszulage bzw. von 1 % bei Ablehnungen von Ausgleichszulagen fest.

Im Jahr 2008 legte die Interne Revision der PVA einen Bericht vor, in dem bei rd. 100 geprüften Ausgleichszulagenakten (eine Unterscheidung nach geprüften und prüffreien Akten erfolgte nicht) in 22 Fällen „Auffälligkeiten“ ausgewiesen waren.

Die Vertreter einer Landesstelle forderten im Oktober 2011 eine 100 %ige Prüfpflicht im Bereich der Ausgleichszulagen.⁶⁶ Die Arbeitsgruppe beschloss 2012 jedoch einstimmig, die Prüfquoten nicht zu erhöhen, da im Ergebnis ohnedies rd. 68 % der Erstgewährungen geprüft würden.⁶⁷

⁶⁴ Zum Beispiel wurde in einem Fall eine Ablehnung eines Ausgleichszulagen-Antrags nicht mit Bescheid, sondern mit „Mitteilung“ erledigt; in einem Fall war die Abrechnung zwischen PVA und AMS hinsichtlich eines Einbehalts eines Ersatzanspruchs nicht korrekt; in einem Fall war ein Einkommen (Lehrlingsentschädigung) falsch eingegeben, was sich aber nicht auf die Auszahlung auswirkte, da aus anderen Gründen keine Ausgleichszulage gebührte; es wurden unrichtige Bescheidformulare verwendet etc.

⁶⁵ Die Landesstelle Wien beanstandete den von der Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Landesstellen Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark, ausgearbeiteten Vorschlag. Sie beantragte für bestimmte Neugewährungsfälle eine 100 %ige Prüfpflicht, während die Arbeitsgruppe lediglich eine Erhöhung um 5 % auf 25 % vorschlug. Für Erhöhungen, Herabsetzungen oder den Wegfall schlug die Landesstelle Wien eine Prüfquote von 50 % vor, die Arbeitsgruppe von 5 %. Bei Ablehnungen schlug die Landesstelle Wien 1 % Prüfpflicht vor, die Arbeitsgruppe 25 %.

⁶⁶ Im Oktober 2012 diskutierten die Landesstellendirektoren der PVA in einer Konferenz über diese Forderung. Sie kamen zu dem Ergebnis, zunächst aktuelle Fallzahlen zu erheben und anschließend über eine Erhöhung abzustimmen.

⁶⁷ Der Prozentsatz ergab sich aus der Kombination von drei bzw. fünf Prozentsätzen (jeweils einem für die Arbeitskategorie und den Arbeitsvorgang (bei SVB getrennte Prozentsätze), einem für die Erledigungsart und einem dritten für die Durchführungsart; bei der SVB war zusätzlich der Prozentsatz für das Bescheidsymbol relevant), wobei der höchste der Prozentsätze zum Tragen kam. In der Landesstellendirektoren-Konferenz im April 2013 wurde die Entwicklung der prüfpflichtigen Erstgewährungen der Ausgleichszulage des Jahres 2012 (69,45 %) und von Jänner und Februar 2013 (60,03 %) präsentiert.

(5) Die SVB teilte dem RH mit, die Prüfquoten würden von einem Arbeitskreis „Weiterentwicklung der Prüffreistellung“ erarbeitet und vorgeschlagen. Die Anzahl der Tagungen richte sich nach dem Bedarf. Die letzte Änderung von Prüfquoten stamme aus dem Jahr 2010.

- 22.2** (1) Der RH merkte an, dass sich im Jahr 2006 bzw. 2008 sowohl bei der PVA als auch bei der SVB laut den entsprechenden Berichten der Internen Revision die Fehlerquoten der geprüften und der ungeprüften Fälle nicht stark unterschieden.

Weiters merkte er kritisch an, dass die Fehlerquote mit Werten zwischen 9 % und 13 % hoch war und auf Mängel der Effektivität des Prüfsystems hindeutete. Er kritisierte daher, dass dennoch keine klare Analyse der finanziellen Auswirkungen erfolgt war. Somit bestanden nach Ansicht des RH Zweifel an der Effektivität des Kontrollsystems.

(2) Der RH bewertete positiv, dass die SVB jährlich auftretende Mehrbezüge in einer zusammenfassenden Liste dokumentierte, die auch den Vorgesetzten vorzulegen war. Er kritisierte, dass die PVA aber über keine entsprechende Dokumentation verfügte.

Er empfahl daher der PVA, ihre Mehrbezüge ebenfalls zu dokumentieren und auszuwerten.

(3) Der RH anerkannte, dass beide Träger sich in Arbeitskreisen zum Prüf- und Freigabewesen mit der Weiterentwicklung der Prüfkonzepte auseinandersetzen.

Er kritisierte jedoch, dass bei der SVB seit 2006 bzw. bei der PVA seit 2008 keine weiteren grundsätzlichen Analysen erfolgten, bei denen eine Fehlerquote ermittelt oder die Funktionsweise des Prüf- und Freigabewesens analysiert wurde. Es fehlten auch eine klare Zielsetzung (z.B. hinsichtlich Fehlerquote) bzw. Vorgaben von der Geschäftsführung (keine Befassung des Vorstands bzw. der Kontrollversammlung).

Der RH empfahl daher der PVA und der SVB, eine regelmäßige Evaluierung darüber sicherzustellen, ob das bestehende Prüf- und Freigabewesen tatsächlich effektiv die bestehenden Risiken umfasste.

- 22.3** *Die PVA und die SVB trafen in ihren Stellungnahmen, unter einem mit der Stellungnahme zu TZ 17, Aussagen betreffend die grundsätzliche Weiterentwicklung des IKS.*

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

22.4 Der RH hielt, wie schon in TZ 17 begründet, eine gesetzliche Regelung und einen systematischen Zugang zum IKS für erforderlich. Er hielt daher an seinen Empfehlungen fest.

Zusammenfassung

23 Zusammenfassend stellte der RH zum IKS Folgendes fest:

- Beide Pensionsversicherungsträger investierten erhebliche Mühe und Ressourcen in die korrekte Vollziehung (Prüfungen, Weisungen etc.).
- Beide Träger hatten kein systematisches IKS im Sinne der sich entwickelnden internationalen Standards und der für Unternehmen geltenden Bestimmungen in ihren Organisationen eingerichtet. Es fehlten etwa eine Festlegung der Ziele der Vollziehung, eine Bewertung der bestehenden Risiken und eine regelmäßige Evaluierung der Wirksamkeit der Kontrollen im Hinblick auf die definierten Risiken.
- Eine aktuelle Bewertung, wie viele Fälle nach Durchlauf der internen Qualitätssicherungsmaßnahmen fehlerhaft waren, war aus den verfügbaren Daten nicht möglich. Die Internen Revisionen hatten zuletzt 2006 bzw. 2008 Fehlerquoten von rd. 9 % bis 13 % ermittelt, allerdings keine finanzielle Bewertung vorgenommen.
- Das Kontrollumfeld war spezifisch (z.B. die Gestaltung der Gremien als Selbstverwaltungskörper, Tragung des gesamten Aufwands durch den Bund, Brüche in der Dokumentation, fehlende Erledigungsstatistik, keine workflow-basierte Arbeitsunterstützung).
- Obwohl die Selbstverwaltungsgremien für die Rechnungsabschlüsse und durch ihre statutarische Zeichnung für die Abrechnung mit dem Bund die Verantwortung trugen, war eine inhaltliche Befassung dieser Gremien mit dem IKS und dessen Wirksamkeit nicht dokumentiert.

Abrechnung des Aufwands und Aufsicht des Bundes

24.1 (1) Der Aufwand für Ausgleichszulagen war den Pensionsversicherungsträgern vom Bund zu ersetzen. Außerdem hatte der Bund für jedes Geschäftsjahr einen Beitrag in der Höhe des Betrags, um den die Aufwendungen die Erträge überstiegen, zu leisten (§ 80 ASVG). Dazu gewährte der Bund monatliche Vorschüsse, die er jährlich mit dem Gesamtaufwand abrechnete.

Die Summe der Versicherungsleistungen der PVA betrug im Jahr 2013 30,194 Mrd. EUR, jene der SVB in der Sparte Pensionsversicherung 2,172 Mrd. EUR. Die Bundesmittel betragen im Jahr 2013 rd. 9,660 Mrd. EUR; im Jahr 2000 waren sie noch bei 4,895 Mrd. EUR gelegen.⁶⁸ Der Ersatz der Ausgleichszulagen betrug im Jahr 2013 rd. 1.005,26 Mio. EUR, davon rd. 688,32 Mio. EUR an die PVA und rd. 241,99 Mio. EUR an die SVB.

(2) Im Abrechnungsprozess übermittelten zunächst die Pensionsversicherungsträger vom Obmann und vom Generaldirektor gezeichnete Abrechnungunterlagen. Das BMASK bestätigte als haushaltsführende Stelle die sachliche und rechnerische Richtigkeit, genehmigte die angeforderten Mittel und veranlasste eine entsprechende Überweisung.

Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit seitens des BMASK erfolgte anhand einer Plausibilitätskontrolle der Entwicklung der von den Pensionsversicherungsträgern gemeldeten Summen. Prüfungshandlungen – wie z.B. stichprobenartige Einsicht in Konten und Belegprüfung, Überprüfung der Überleitung von der Abrechnung zugrunde liegenden Vorkonten in die Buchhaltung, Anwender- und Computerkontrollen im Rahmen einer Überprüfung der Funktionsfähigkeit des IKS der Träger – führte das BMASK nicht durch.

(3) Gemäß § 448 f. ASVG (bzw. § 208 f. BSVG für die SVB) unterliegen die Sozialversicherungsträger der Aufsicht des Bundes. Die Aufsicht über die Pensionsversicherungsträger lag im Wesentlichen beim BMASK.⁶⁹

Bei Sitzungen des Vorstands und der Kontrollversammlung nahm in der Regel ein Vertreter der Aufsichtsbehörden teil (§ 448 Abs. 3 ASVG). Wie unter TZ 18 beschrieben, war jedoch die Vollziehung der Ausgleichszulage in der Regel nicht Thema von substantiellen Erörterungen in diesen Gremien.

§ 449 ASVG sah Einschaurechte der Aufsichtsbehörden bzw. Vorlagepflichtungen der Sozialversicherungsträger vor, wodurch sich

⁶⁸ <http://www.dnet.at/opis/Gebarung.aspx> (abgerufen am 14. Dezember 2014)

⁶⁹ Die Aufsicht über die Sozialversicherungsträger war zwischen BMASK und BMG aufgeteilt, weiters kamen auch dem BMF aufsichtsähnliche Befugnisse zur Wahrung der finanziellen Interessen des Bundes zu. Bei Überschneidungen war das Einvernehmen mit dem jeweils anderen Bundesminister herzustellen. Die Aufsicht über den Hauptverband, die PVA und die Pensionsinstitute war vom BMASK auszuüben, die Aufsicht über die sonstigen Versicherungsträger vom BMG. Soweit Angelegenheiten im Wirkungsbereich des jeweils anderen Bundesministers betroffen waren, war das Einvernehmen herzustellen. Das BMF konnte gegen Beschlüsse, welche die finanziellen Interessen des Bundes berührten, Einspruch mit aufschiebender Wirkung erheben.

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

die Aufsicht über die Vollziehung anhand von Unterlagen, Sitzungsteilnahmen und andere Kontakte ein aktuelles Bild machen konnte. Die Aufsicht war auch berechtigt, Prüfungen vor Ort durchzuführen.

Im Jahr 2013 standen für den Prüfdienst im BMASK für die gesamte Pensionsversicherung 0,5 VZÄ zur Verfügung. Mit diesen Ressourcen konnte das BMASK diesen Aufgabenbereich nach eigenen Angaben nur sehr eingeschränkt durchführen. Die Ausgleichszulage war (im Prüfungszeitraum) nicht Gegenstand einer eigenständigen Prüfung im Rahmen der Einschautätigkeit des BMASK.

(4) Eine regelmäßige Meldung von Berichten der Internen Revision bzw. von Auswertungen über Prüf- und Fehlerquoten in der Vollziehung bzw. über Mehrbezüge erfolgte seitens der Träger an das BMASK nicht. Das BMASK hatte auch keine entsprechenden Anfragen gestellt.

24.2 Der RH hielt angesichts der Höhe und der Entwicklung der Beträge, die der Bund an die Pensionsversicherungsträger leistete, die vorgefundene Kontrolle der Vollziehung und Abrechnung für unzureichend.

Er stellte kritisch fest, dass die Aufsichtsbehörde keinen systematischen Überblick über die internen Kontrollen der Pensionsversicherungsträger (d.h. die Prüf- und Freigabekonzepte), die Grundlagen ihrer Konzeption (z.B. hinsichtlich der Risikoeinschätzung) und ihre Funktionsfähigkeit (z.B. durch Berichte der Internen Revision) hatte. Dies auch deshalb, weil wesentliche Elemente eines IKS nicht ausreichend formuliert waren (siehe TZ 20) und im Vorstand und der Kontrollversammlung nicht erörtert wurden (siehe TZ 18). Die Entsendung von Vertretern in die Sitzungen des Vorstands und der Kontrollversammlung konnte somit eine Information über bzw. eine Kontrolle der internen Überwachungsmechanismen nicht leisten.

Mit einem Prüfdienst von nur 0,5 VZÄ war das BMASK auch nach eigener Einschätzung nicht dafür ausgestattet, sich selbst durch Erhebungen vor Ort ein Bild über die korrekte Vollziehung und Verrechnung der Leistungen zu machen. Dafür typische Prüfhandlungen (z.B. Belegeinsicht, Überprüfung der Vorsysteme etc.) waren mit dieser Personalausstattung nicht möglich. Der RH hielt 0,5 VZÄ für die Überprüfung aller Pensionsversicherungsträger insbesondere im Hinblick auf das hohe Gebarungsvolumen für unzureichend.

Der RH anerkannte, dass die spezifische Organisationsstruktur der Sozialversicherung Kontrollelemente enthielt, insbesondere die Einrichtung einer Kontrollversammlung. Er verwies jedoch auf die hohen Zuzahlungen des Bundes und hielt daher auch die Einrichtung eines

IKS durch die Pensionsversicherungsträger (TZ 26) und regelmäßige Bemühungen der Aufsichtsbehörde, sich von dessen Effektivität zu überzeugen, für wesentlich.

Der RH empfahl daher dem BMASK, sich angesichts der Höhe und der Entwicklung der zu überweisenden Beträge regelmäßig davon zu überzeugen, dass die Richtigkeit der vom BMASK an die Pensionsversicherungsträger auszubehaltenden Beträge durch ein wirksames IKS bei den Pensionsversicherungsträgern gewährleistet war. Er empfahl weiters dem BMASK als Aufsichtsbehörde, dafür vorzusorgen, dass der Prüfdienst seinen Aufgaben nachkommen kann.

24.3 *Das BMASK pflichtete in seiner Stellungnahme der Kritik des RH, wonach mit einem Prüfdienst von aktuell nur 0,5 VZÄ die Beibehaltung eines systematischen Überblicks über die internen Kontrollen der Pensionsversicherungsträger nur schwer im gebotenen Ausmaß möglich sei, grundsätzlich bei. Eine dauerhafte Aufstockung dieses Bereichs erscheine allerdings aufgrund des aktuellen Spardrucks auf der Verwaltung (u.a. Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst) und der umfassenden Aufgaben der (auch neuen) Anforderungen an die Fachabteilungen (nicht zuletzt die diversen Anregungen aus dem gegenständlichen Bericht des RH) derzeit nicht realistisch.*

24.4 Der RH wies gegenüber dem BMASK nochmals auf das hohe Gebahrungsvolumen der PVA (30,194 Mrd. EUR) bzw. der SVB (in der Sparte Pensionsversicherung 2,172 Mrd. EUR) und die Bundesmittel von rd. 9,660 Mrd. EUR hin. Er hob weiters die existenzsichernde Bedeutung dieser Leistung für die Empfänger hervor. Der RH hielt es daher – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, dass der Bund einen ausreichenden Überblick auch durch Prüfungen vor Ort erzielen kann. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Geplante
Verbesserungen

25.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war bei der PVA⁷⁰ das Projekt „ZEPTA“ im Gange, das die Verwaltungsapplikation umstellen und für zahlreiche der beschriebenen Bereiche der Vollziehung eine grundlegende Änderung bewirken sollte. Projektziele waren u.a.:

- ein workflow-orientiertes Vorgehen, d.h. eine Schritt-für-Schritt-Anleitung der Sachbearbeiter,
- eine Fachdokumentation ohne Medienbrüche („elektronischer Akt“),

⁷⁰ unter Beteiligung der übrigen Träger, da auch diese die Verwaltungsapplikation nutzen sollten

Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

- die Weiterentwicklung der Aktenverfolgung für systematische Auswertungen und eine durchgängige Dokumentation der Aktenbewegungen,
- Statistiken über Anträge, Erledigungen und Verfahrensdauern,
- eine Überarbeitung des Prüf- und Freigabekonzepts, bei dem z.B. eine stärkere Differenzierung der Prüfquoten nach Ausbildungsstand erfolgen sollte und weitere Anpassungen an ein stärker Workflow-orientiertes Vorgehen vorgesehen waren,
- Abgleiche zwischen den Daten verschiedener Pensionsversicherungsträger hinsichtlich identer Personen bei Stammdaten (z.B. Adressen) und Leistungsdaten (z.B. anzurechnende weitere Einkommen).

(2) Die Grundplanung aus 2008 sah mehrere Teilprojekte vor. Im ersten Teilprojekt war die Ausgleichszulage nicht enthalten. Nach dessen Abschluss (voraussichtlich Ende 2015) plante die PVA eine Überarbeitung der weiteren Vorgehensweise und eine Festlegung der Inhalte des zweiten Teilprojekts. Aus zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktueller Sicht sollte dabei auch die Ausgleichszulage umfasst sein. Die im zweiten Teilprojekt geplanten IKT-Lösungen könnten nach Ansicht der PVA Mitte 2017 einsetzbar sein.

(3) Die Implementierung des Projekts ZEPTA hatte eine Reihe unternehmensstrategischer Konsequenzen; z.B. würde durch elektronische Akten die Ortsgebundenheit der Bearbeitung wegfallen; eine Workflow-orientierte Arbeitsweise würde auch das Anforderungsprofil an die Bearbeiter ändern, da gegebenenfalls nur noch einzelne Prozessschritte, aber nicht die vollständige Bearbeitung eines Falls gefordert wären.

25.2 Der RH anerkannte, dass wesentliche Elemente seiner Kritik und seiner Empfehlungen zur Vollziehung der Ausgleichszulage durch die geplanten Veränderungen der Abläufe im Rahmen des Projekts ZEPTA adressiert werden könnten. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keiner der Punkte in einer konkreten Projektplanung direkt angesprochen war.

Zusammenfassung

26 Der RH stellte zusammenfassend fest, dass die interne Steuerung der Vollziehung durch Probleme in der Erfassung der Erledigungen (Fallzahlen) und der Zuordnung der Ressourcen sowie durch Mängel in der Systematik der internen Kontrollen bzw. der fehlenden Risikobeurtei-

Gewährung von Ausgleichszulagen
in der Pensionsversicherung

lung erschwert war. Obwohl der Bund den getätigten Aufwand für die Ausgleichszulage ersetzte, stellte auch die externe Aufsicht durch das BMASK – schon aufgrund der geringen dazu bereit gestellten Ressourcen – keine umfassende Überprüfung sicher. Im Rahmen eines Projekts zur Umstellung der IKT-Unterstützung der Vollziehung waren zwar grundsätzlich wesentliche Verbesserungen in Aussicht genommen, ein konkreter Projektplan zu den Maßnahmen, die Ausgleichszulage betreffend, existierte jedoch noch nicht.

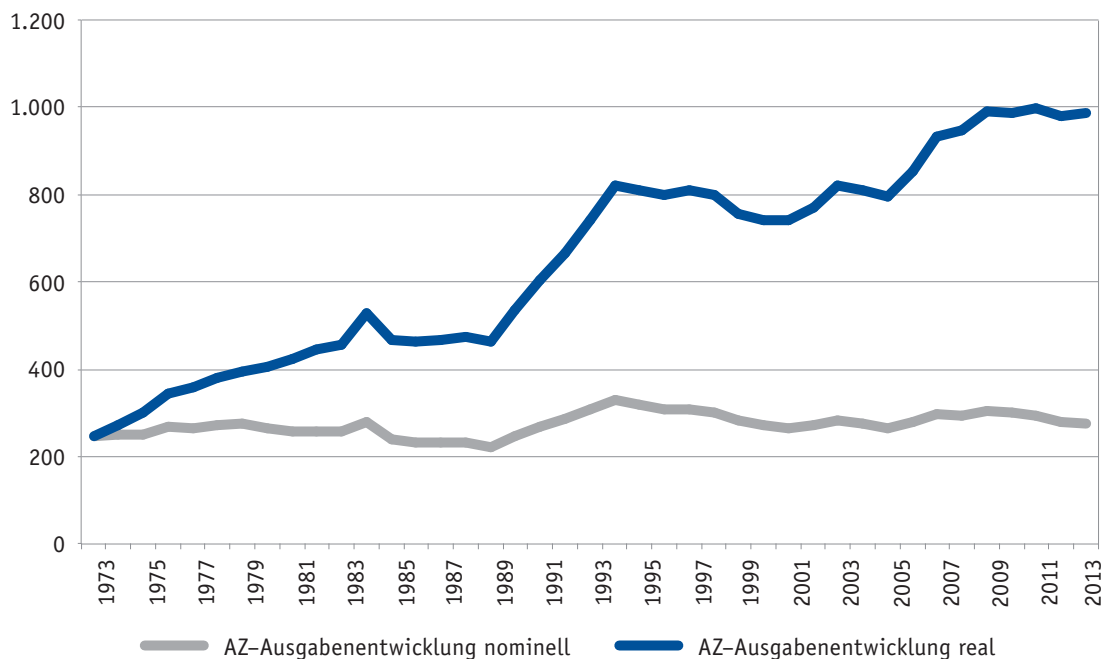
Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Entwicklung des
Gebarungsumfangs,
der Ausgleichszula-
genbezieher und der
Richtsätze

27.1 (1) Nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über die nominelle und reale Entwicklung der Ausgaben für Ausgleichszulagen seit dem Jahr 1973:⁷¹

Abbildung 1: Ausgleichszulagen-Ausgabenentwicklung seit dem Jahr 1973

in Mio. EUR



Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Darstellung RH

⁷¹ Die Ausgleichszulage war bereits in der Stammfassung des ASVG aus 1955 vorgesehen. Seit Einbeziehung der Bauern im Jahr 1971 waren alle Berufsgruppen anspruchsberechtigt. Der Text nimmt als Basis auf das Jahr 1973 Bezug, weil durch die 29. ASVG-Novelle zu diesem Zeitpunkt die bestehende Grundsystematik geschaffen wurde (BGBl. Nr. 31/1973). Die Beträge entsprechen den Nettoausgaben für Ausgleichszulagen. Seit dem Jahr 2001 sind die Beträge um den Wertausgleich bereinigt. Die Ermittlung der nominellen Ausgaben erfolgte auf Basis des VPI 1966 für das Jahr 1971.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Die Abbildung zeigt, dass der nominelle Aufwand von 246,23 Mio. EUR im Jahr 1973 auf 986,60 Mio. EUR im Jahr 2013 anstieg. Unter Berücksichtigung der Inflation betrug der reale Anstieg 12,5 % bzw. 0,29 % p.a.

Der Ausweis der Ausgleichszulagen-Ausgaben im Bundesrechnungsabschluss war in den Jahren 2001 bis 2005 verzerrt, weil Zahlungen für sogenannte „Wertausgleiche“ auf dem Ansatz für Ausgleichszulagen ausgewiesen waren. Dabei handelte es sich um Einmalzahlungen für Pensionisten zum Ausgleich für Kaufkraftverluste. Ein inhaltlicher Konnex zwischen Ausgleichszulage und Wertausgleich bestand nicht. Der gemeinsame Ausweis erfolgte, weil der Aufwand für Wertausgleiche gemäß § 80 ASVG nicht gemeinsam mit dem Bundesbeitrag ausgewiesen werden konnte und ein eigener finanzgesetzlicher Ansatz nicht geschaffen wurde.

Tabelle 9: Entwicklung der Ausgaben für Ausgleichszulagen			
	Summe lt. BRA¹	davon Wertausgleich	Summe ohne Wertausgleich
	in Mio. EUR		
2000	741,03	–	741,03
2001	875,98	132,94	743,04
2002	925,26	154,22	771,03
2003	1.106,21	286,97	819,24
2004	811,50	0,41	811,09
2005	794,08	0,13	793,95
2006	853,75	–	853,75

Rundungsdifferenzen möglich

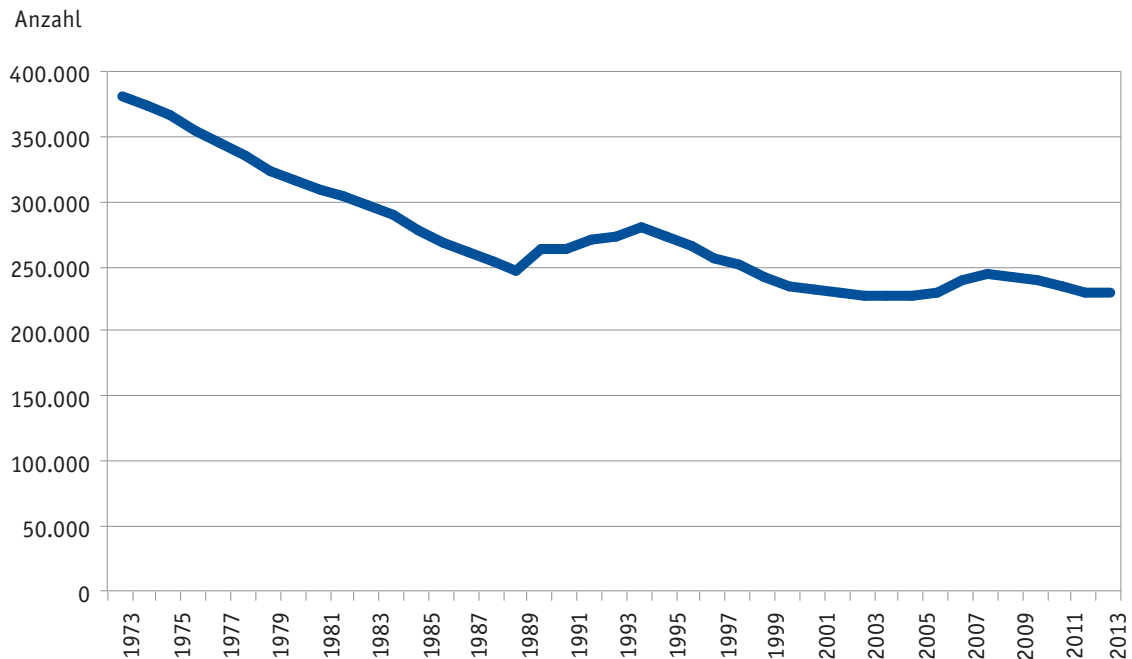
¹ Ausgaben abzüglich Einnahmen für Ausgleichszulagen lt. Bundesrechnungsabschluss (BRA)

Quellen: BRA und Erfolgsrechnungen der Pensionsversicherungsträger; Darstellung RH

In den Rechnungsabschlüssen der Pensionsversicherungsträger waren die Aufwendungen für Wertausgleiche mittels eigener Position in der Erfolgsrechnung separat ausgewiesen.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl der Bezieher von Ausgleichszulagen seit dem Jahr 1973:

Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher¹ seit 1973



¹ Dezember des jeweiligen Jahres

Quellen: Hauptverband; Darstellung RH

Die Zahl der Ausgleichszulagenbezieher sank von rd. 380.000 Personen im Jahr 1973 auf rd. 229.000 Personen im Jahr 2013, d.h. um rd. 40 % bzw. 151.000 Personen.

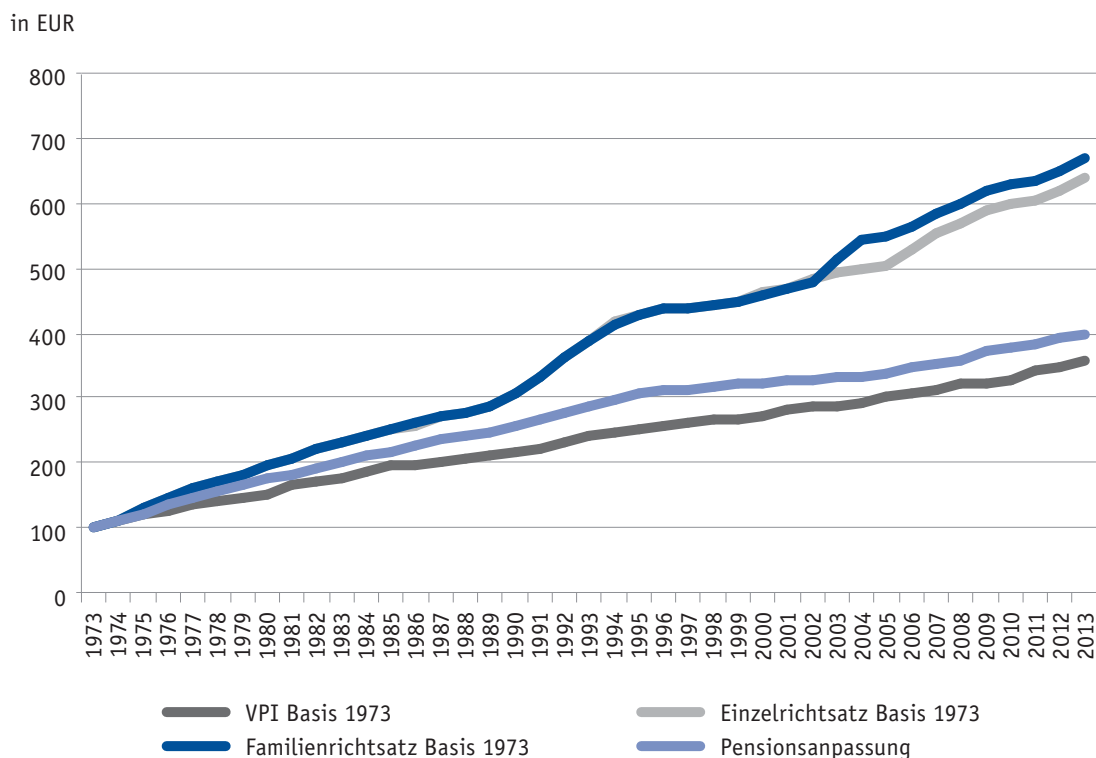
Bis zum Jahr 1989 war ein kontinuierlich starker Rückgang auf 245.000 Bezieher zu verzeichnen. Zwischen 1990 und 1994 stieg die Zahl der Bezieher auf rd. 280.000 Personen an. Nach einem erneuten Rückgang bis zum Jahr 2005 auf rd. 227.000 Betroffene gab es in den Jahren 2006 bis 2008 wieder einen Anstieg auf rd. 243.000 Personen. Seither ging die Anzahl auf rd. 229.000 Personen im Jahr 2013 zurück.

(3) Die nachstehende Abbildung zeigt, dass die Höhe der Ausgleichszulagenrichtsätze seit dem Jahr 1973 wesentlich stärker anstieg als der Verbraucherpreisindex und die jährliche Pensionsanpassung. Dies war

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

vor allem auf außerordentliche Richtsatzserhöhungen durch Gesetzesänderungen zurückzuführen:⁷²

Abbildung 3: Entwicklung Ausgleichszulagenrichtsätze, Verbraucherpreisindex und Pensionsanpassung



Quellen: BMASK; Darstellung RH

Während seit 1973 der Verbraucherpreisindex jährlich im Schnitt um rd. 3,2 % und die Pensionen um rd. 3,5 % angestiegen waren, lag der Anstieg beim Einzelrichtsatz für Ausgleichszulagen bei rd. 4,8 %. Kumuliert über den gesamten Zeitraum 1973 bis 2013 hätten sich 100 EUR im Jahr 1973

⁷² Im Jahr 2006 stieg der Einzelrichtsatz um + 4,1 %, die übrigen Richtsätze um + 2,5 %. Im Jahr 2007 stieg der Familienrichtsatz um 3,33 %, der Einzelrichtsatz um 5,22 %. Im Jahr 2008 wurden der Einzelrichtsatz um + 2,9 % und der Familienrichtsatz um + 2,6 % erhöht. Im Jahr 2009 wurden die Richtsätze um + 3,4 % erhöht. Im Jahr 2010 wurde die Richtsatzserhöhung für Kinder an die BMS angepasst. Im Jahr 2013 wurden die Richtsätze zwar mit dem Pensionsanpassungsfaktor von 1,028 erhöht, die Pensionen aber nur um einen Faktor 1,018.

- aufgewertet mit dem Verbraucherpreisindex auf rd. 356 EUR erhöht,
- aufgewertet mit dem Pensionsanpassungsfaktor auf rd. 398 EUR,
- aber aufgewertet mit dem Ausgleichszulagen-Einzelrichtsatz auf rd. 640 EUR.

(4) Der RH zeigt die Auswirkungen der unterschiedlichen Erhöhungen zunächst anhand eines Beispielsfalls der SVB aus der überprüften Stichprobe und im Anschluss anhand einer Modellrechnung.

Tabelle 10: Auswirkung der unterschiedlichen Erhöhung von Pension und Ausgleichszulagenrichtsatz; Beispielsfall			
	1985	2013	Veränderung
	in EUR		in %
Pension	107	200,13	87
Aufgabepauschale¹	258	134,02	- 48
Summe	365	334,15	- 8
Richtsatz	328	837,63	155
Ausgleichszulage	-	503,48	

¹ Die Aufgabepauschale bildete nach § 292 ASVG die Vorteile ab, die bei Aufgabe eines landwirtschaftlichen Betriebs typischerweise vom Übernehmer für den Übergeber erbracht werden. Die Höhe dieser Pauschale nahm aufgrund von gesetzlichen Änderungen im Laufe der Zeit deutlich ab.

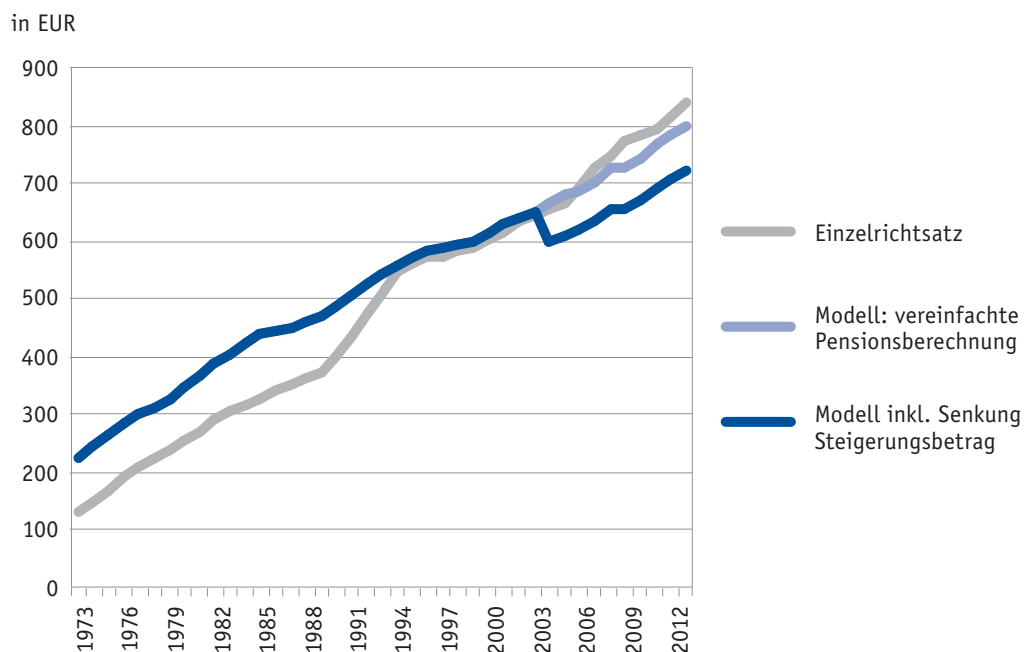
Quellen: SVB; Darstellung RH

Bei Pensionsantritt im Jahr 1985 lag die Summe aus Pension von 107 EUR und Aufgabepauschale von 258 EUR über dem Richtsatz, eine Ausgleichszulage wurde daher nicht gewährt. Durch die gesetzlichen Änderungen verschob sich die Beurteilung des ansonsten unveränderten Sachverhalts wesentlich: Im Jahr 2013 erhielt die Betroffene eine Ausgleichszulage in Höhe von 503 EUR, die mehr als doppelt so hoch war wie die Pension.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Der folgenden Modellrechnung⁷³ liegt die Annahme zugrunde, dass eine Person 40 Jahre lang das jeweilige Kaufkraftäquivalent von 1.000 EUR im Jahr 2013 verdiente:

Abbildung 4: Auswirkung der unterschiedlichen Erhöhung von Pension und Ausgleichszulagenrichtsatz; Modell



Quelle: RH

Im Jahr 1973 wäre das aus der Pension entstehende Einkommen noch wesentlich über dem Einzelrichtsatz gelegen (173 %). Im Jahr 2013 würde dagegen die Pension knapp unter dem Einzelrichtsatz liegen (96 %), so dass ein Anspruch auf Ausgleichszulage bestünde. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass das Pensionsrecht nicht gleich blieb, sondern aufgrund der Pensionsreform 2003 nunmehr 45 Jahre Versicherungszeit für eine Ersatzrate von 80 % erforderlich sind, belief sich die Pension auf 86 % des Ausgleichszulagenrichtsatzes. Im Falle einer schwankenden Beitragsgrundlage (z.B. einer Teilzeitphase, einer

⁷³ Das Modell geht von der Annahme eines gleichen Pensionsrechts aus und nimmt dazu Bezug auf die Logik, nach 40 Versicherungsjahren beim Regelpensionsantrittsalter 80 % des Einkommens ersetzt zu erhalten. Diese Annahme eines gleichen Pensionsrechts in diesem Zeitraum ist stark vereinfacht; aufgrund der Kontoerstgutschrift, der früher existierenden Mindestprozentsätze und der diversen Übergangs- und Verlustdeckel-Regelungen wäre jedoch eine exakte Modellierung nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich. Von Zu- oder Abschlägen aufgrund eines Pensionsantritts zu einem anderen als dem Regelpensionsantrittsalter wird im Modell ebenso abstrahiert wie von einer vom VPI abweichenden Gehaltsentwicklung und von unterschiedlichen Versicherungsverläufen. Tatsächlich dürfte der durchschnittliche Steigerungsbetrag eher bei 70 % liegen, da im Schnitt weniger als 40 Versicherungsjahre erreicht werden, so dass der gezeigte Effekt sich tendenziell noch verstärkt.

Ausbildungszeit mit geringerem Einkommen, Krankengeld- oder Arbeitslosengeldbezügen) wäre die Pension – aufgrund der längeren Durchrechnungszeiten – noch niedriger.

Da ein Pensionsanspruch und damit ein Anspruch auf Ausgleichszulage bereits nach 15 Jahren Versicherungszeit bestand (zum Regelpensionsantrittsalter), entstünde für die Betroffenen – unter der Annahme, dass sie alleinstehend sind⁷⁴ – für die Zeit danach ein negativer Anreizeffekt: Sie würden nach 15 Jahren Arbeit ihre Beiträge bezahlen, ohne dass dadurch ihre zu erwartende Leistung erhöht würde.

Während im Jahr 1980⁷⁵ nur 10 % der weiblichen Arbeiter (das waren rd. 53.000 Frauen) ein Einkommen bezogen, bei dem bei Pensionierung mit 80 % dieses Einkommens ohne Partnereinkommen eine Ausgleichszulage angefallen wäre, lag dieser Anteil im Jahr 2013 bei 30 % bzw. 162.000 Personen (bei Zusammenfassung von Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten waren es 20 % bzw. 350.000 Personen).⁷⁶ Seit 1980 war z.B. das Einkommen, unter dem 30 % der weiblichen Arbeiter lagen, um rd. 254 % gestiegen, der Ausgleichszulagenrichtsatz dagegen um 330 % (Einzelrichtsatz) bzw. 346 % (Familienrichtsatz).

(5) Die Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher war seit dem Jahr 1989 zwar insgesamt sowie bei Bauern und Arbeitern rückläufig. Bei Angestellten stieg sie jedoch an, und zwar – bezogen auf 1.000 Pensionen – um 36 %.⁷⁷ Dies war insbesondere deshalb maßgeblich, weil die Versichertengruppe der Angestellten immer bedeutsamer wurde.⁷⁸

⁷⁴ Unter der Annahme einer zum Zeitpunkt des Pensionsbezugs aufrechten Ehe mit einer Person, deren Einkommen eine Ausgleichszulage ausschließt, würde die Betroffene dagegen von einer höheren Pension profitieren.

⁷⁵ dem ersten Jahr, in dem die vom Hauptverband geführte Statistik über die Verteilung der beitragspflichtigen Monatseinkommen verfügbar waren

⁷⁶ Während im Jahr 1980 rd. 2,6 Mio. Personen in der Statistik erfasst waren, lag dieser Anteil 2013 bereits bei rd. 3,7 Mio. Personen. Vorbehaltlich einer vertieften Analyse könnte dies so interpretiert werden, dass insbesondere jene Personen von dem gezeigten Effekt eines vorhersehbaren Ausgleichszulagenbezugs betroffen sind, die früher gar nicht gearbeitet hätten (sondern im Familienverbund mitversorgt waren). Die Zahl der weiblichen Arbeiter blieb allerdings mit rd. 530.000 zwischen 1980 und 2013 etwa gleich.

⁷⁷ Dabei lag der Anstieg alleine seit dem Jahr 2000 bei rd. + 28 %. Demgegenüber betrug die Veränderung bei den Ausgleichszulagenbeziehern der SVB – 28 % und bei Arbeitern – 19 %.

⁷⁸ + 64 % in der Zeit von 1987 bis 2013. Im Vergleich dazu ging in der Zeit von 1987 bis 2013 die Versichertengruppe der Bauern um 16 % zurück, jene der Arbeiter wuchs um + 4 %. Im Jahr 2013 wies der Hauptverband rd. 2,1 Mio. Angestellte und rd. 1,6 Mio. Arbeiter als versicherungspflichtig aus.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Die künftige Inanspruchnahme der Ausgleichszulage wird von den bereits beobachtbaren Veränderungen im Arbeitsleben bzw. im Pensionsrecht beeinflusst sein:

- Einerseits steigen die Gehälter und somit auch die durchschnittlichen Pensionen. Zunehmend werden auch Versicherungslücken geschlossen, da Zeiten für Kindererziehung und Pflege für die Pensionsversicherung berücksichtigt werden.
- Andererseits steigt die Anzahl von Teilzeitkräften stark.⁷⁹ Aufgrund der längeren Durchrechnungszeiten im Rahmen des Pensionskontos werden zunehmend auch Zeiten mit geringen Beitragszahlungen für die Pensionshöhe maßgeblich.⁸⁰

(6) Der RH hatte in seinem Bericht „Grundlagen der Fiskalpolitik“ aus dem Jahr 2011⁸¹ empfohlen, auch die Aufwendungen für die Ausgleichszulagen in die Berechnungen der langfristigen Entwicklung der Pensionen miteinzubeziehen. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung enthielt zwar das Gutachten zu den Jahren 2013 bis 2018 eine entsprechende Prognose, das Langfristgutachten vom Oktober 2013 jedoch nicht, weil „eine Prognose infolge der vielfältigen diskretionären Eingriffe kaum möglich sei“.⁸² Somit fehlte weiterhin eine langfristig orientierte Einschätzung über die weitere Entwicklung der größten bedarfsorientierten Geldleistung im österreichischen Sozialsystem.

- 27.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass die Ausgaben für Ausgleichszulagen im Zeitraum 1973 bis 2013 real um rd. 0,29 % pro Jahr gestiegen waren, obwohl die Zahl der Bezieher um rd. 40 % zurückgegangen war. Dies war insbesondere auf die bei den Ausgleichszulagenrichtsätzen im Vergleich zu den Pensionen stärkere Steigerung zurückzuführen.

Der RH merkte an, dass für die Zukunft ein weiteres Absinken der Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher nicht selbstverständlich ist, da aufgrund der längeren Durchrechnungszeiträume vermehrt auch Zeiten niedriger Beiträge (z.B. Teilzeit, Kindererziehungszeiten etc.) für die Pensionshöhe zum Tragen kommen werden. Bereits in der Vergangenheit hatte sich die Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher im

⁷⁹ + 97 % unselbstständige Erwerbstätige in Teilzeit in der Zeit von 1998 bis 2013

⁸⁰ statt der 15 besten Beitragsjahre letztlich volle Durchrechnung über den gesamten Erwerbszeitraum

⁸¹ siehe RH Reihe Bund 2011/5

⁸² Darüber hinaus müsste bekannt sein, wie viele der vielen kleinen zwischenstaatlichen Teilleistungen künftig an Personen mit Wohnsitz im Ausland oder im Inland gewährt werden.

zahlenmäßig bedeutenden Sektor der Angestellten erhöht. Schon aus demographischen Gründen könnte das Sinken der Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher bei den Bauern und Arbeitern für die Zukunft an Bedeutung verlieren.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass im Niedriglohnbereich zunehmend Personen mit langer Versicherungsdauer und Vollzeitbeschäftigung auf Ausgleichszulage angewiesen sein werden.

Der RH hielt daher die Entwicklung einer strategischen Perspektive für die Zukunft im Bereich der Ausgleichszulagen für notwendig. Er wies erneut auf seine bereits 2011 ausgesprochene dementsprechende Empfehlung hin. Dabei wären auch der Konnex zur Entwicklung der Pensionshöhe, die Einheitlichkeit der Vollziehung (TZ 5 ff.), das Verhältnis zu anderen Sozialleistungen (TZ 28 bis 35), die Wirkungsziele (TZ 36, 37), die unterschiedlichen Berufsgruppen (TZ 42) und die internationale Entwicklung (TZ 43) zu berücksichtigen.

Der RH empfahl daher dem BMASK, eine längerfristige Strategie zur weiteren Entwicklung der Ausgleichszulage unter Berücksichtigung der vom RH genannten Punkte zu entwickeln und die Auswirkungen auf die Gebarung in die Berechnungen der langfristigen Aufwendungen im Pensionsbereich miteinzubeziehen.

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass der Aufwand für Wertausgleiche zwar bei den Pensionsversicherungsträgern auf einer eigenen Position in den Erfolgsrechnungen verbucht wurde, im Bundesrechnungsabschluss aber 2001 bis 2005 unter dem Ansatz Ausgleichszulagen subsumiert war.

27.3 *Das BMASK führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine langfristige Prognose der zukünftigen Entwicklung der Ausgleichszulage deswegen unterbleibe, weil eine Prognose der Richtsätze seriös nicht möglich sei.*

27.4 Der RH hielt die Begründung des BMASK nicht für überzeugend. Er war der Ansicht, dass gerade in Bereichen, in denen eine Steuerung durch politische Entscheidungen (z.B. Festlegung des Richtsatzes) erfolgte, eine langfristige Prognose als Entscheidungsgrundlage wesentlich war. Er hielt die (den bestehenden Berechnungen im Pensionsbereich zugrunde liegende) Prognose der Wirtschaftsentwicklung für 30 Jahre nicht für einfacher als eine strategische Positionierung zur Entwicklung der Richtsätze.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Verhältnis zu anderen
Sozialleistungen

Allgemeines

28.1 (1) Neben der Ausgleichszulage bestand im österreichischen Sozialrecht noch eine Reihe weiterer einkommensabhängiger Leistungen. Diese konnten teilweise gleichzeitig oder hintereinander bezogen werden. Zum Beispiel konnte zur Notstandshilfe auch die bedarfsorientierte Mindestsicherung bezogen werden, wenn die Notstandshilfe nicht zur Deckung des Lebensbedarfs ausreichte. Zeitliche Überschneidungen zwischen Notstandshilfe und Ausgleichszulage waren möglich, da Letztere oft rückwirkend zuerkannt wurde und in der Zwischenzeit das AMS die Betroffenen versorgte (sobald bekannt war, ob der Pensionsversicherungsträger die Arbeitsunfähigkeit und das Vorliegen der Wartezeit bejahte, wurde die Leistung im Prüfungszeitraum als Pensionsvorschuss gewährt). Da die bedarfsorientierte Mindestsicherung Sonderbedarfe berücksichtigte, das Ausgleichszulagenrecht aber nicht, war auch ein gleichzeitiger Bezug dieser Leistungen grundsätzlich möglich, ebenso eine zeitliche Überschneidung bei rückwirkender Gewährung einer Ausgleichszulage. Wenn z.B. eine befristete Berufsunfähigkeitspension auslief und der Betroffene wieder auf den Arbeitsmarkt verwiesen wurde, konnten auch nach einer Ausgleichszulage die anderen Leistungen wieder folgen. Leistungen nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 (KOVG 1957) konnten überhaupt parallel bezogen werden.

(2) Für die Vollziehung bzw. Finanzierung dieser Leistungen waren jeweils unterschiedliche Stellen zuständig:

- für die Ausgleichszulage die Pensionsversicherungsträger (finanziert durch den Bund),
- für die Kriegsopferversorgung die unmittelbare Bundesverwaltung bzw. das Sozialministeriumservice (finanziert durch den Bund),
- für die bedarfsorientierte Mindestsicherung die Länder (vollzogen durch die Bezirksverwaltungsbehörden) (siehe dazu den Bericht des RH „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“, Reihe Bund 2014/9),
- für die Notstandshilfe das AMS (im Wesentlichen finanziert durch die Arbeitslosenversicherung).

Die Leistungen veränderten sich im Laufe der Zeit: Im Jahr 2010 löste z.B. die bedarfsorientierte Mindestsicherung die zuvor bestehende Sozialhilfe teilweise ab.⁸³

(3) Zur Finanzierung der Ausgleichszulage bestimmte das Sozialversicherungsrecht, dass ihr Aufwand den Trägern der Pensionsversicherung vom jeweils zuständigen Land zu ersetzen war. Dies ergab sich auch deshalb, weil das „Armenwesen“ nach der Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung bei den Ländern lag. Eine Beteiligung des Bundes richtete sich laut Sozialversicherungsrecht nach dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz (FAG).⁸⁴

Die Bestimmung zum Aufwandsersatz durch das Land war jedoch bereits seit dem Jahr 1959 obsolet.⁸⁵ Das jeweilige FAG regelte seither, dass der Bund den Aufwand für die Ausgleichszulagen zur Gänze zu tragen hatte.

28.2 (1) Der RH merkte kritisch an, dass im ASVG seit über 50 Jahren für die Ausgleichszulage eine andere Finanzierungsregelung vorgesehen war (Tragung des Aufwands durch die Länder) als in den jeweils befristeten FAG (Tragung des Aufwands durch den Bund). Obwohl die Länder eine grundsätzliche Kostentragungspflicht hatten und für den Bereich des Armenwesens zuständig waren, übernahm der Bund die Kosten.

Der RH empfahl dem BMASK, auf eine dauerhafte Finanzierungslösung für die Kosten der Ausgleichszulage hinzuwirken. Dabei sollte im Sinne eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs auch eine systematische Abstimmung der Finanzierung der einkommensabhängigen Geldleistungen erfolgen.

(2) Im Übrigen wies der RH kritisch auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen der genannten, einander teilweise ergänzenden einkommensabhängigen Leistungen hin.

Dazu, inwieweit die Leistungshöhe, die Anspruchsvoraussetzungen, die Anrechnung von Einkommen und die Berücksichtigung der jeweiligen Familienkonstellationen in den unterschiedlichen einkommensab-

⁸³ Im Jahr 2014 trat das Instrument des Rehabilitationsgeldes in Kraft. Das Rehabilitationsgeld war für sich genommen keine auf eine Notlage bezogene Leistung, hatte jedoch eine Untergrenze, die sich am Ausgleichszulagenrichtsatz orientierte (siehe dazu TZ 32).

⁸⁴ § 299 Abs. 1 ASVG bzw. § 147 BSVG. Zahlungspflichtig wäre das Land, in dem der Sitz des Trägers der Sozialhilfe (nunmehr BMS) liegt, der für den Empfänger der Ausgleichszulage zuständig wäre.

⁸⁵ Erstmals bestimmte Art. IV Abs. 2 FAG 1959 (BGBl. Nr. 97/1959), dass die durch § 299 ASVG den Ländern auferlegte Kostentragung der Bund übernimmt; zuletzt § 2 FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.G.F.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

hängigen Leistungen aufeinander abgestimmt waren, siehe die folgenden TZ.

Leistungen nach dem KOVG 1957

- 29.1** (1) Das KOVG 1957 regelte die Versorgung von Personen, die aus der Leistung militärischer Dienste im 1. bzw. 2. Weltkrieg Schädigungen davon getragen hatten. Dabei waren auch einkommensabhängige Leistungen vorgesehen.

Im Jahr 2013 bezogen laut Sozialministeriumservice rd. 4.500 Kriegsbeschädigte bzw. deren Hinterbliebene (Witwen und Waisen) einkommensabhängige Leistungen nach dem KOVG 1957. Wenn für diese Personen eine Leistung eines Pensionsversicherungsträgers in Frage kam, mussten sowohl dieser als auch das Sozialministeriumservice das Einkommen der Betroffenen ermitteln, um die Leistungshöhe festzustellen.

Die Pensionsversicherungsträger hatten weiters die einkommensabhängige Leistung nach dem KOVG 1957 nach Bemessung durch das Sozialministeriumservice anzurechnen und die Ausgleichszulage entsprechend zu verringern.

- (2) Die für die Berechnung der Leistungshöhe maßgeblichen Kriterien (insbesondere Richtsatzhöhe, Zu- und Abschläge und Anrechnung von weiteren Einkommen) waren dabei unterschiedlich:

Tabelle 11: Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Kriegsofferversorgungsleistungen		
	Ausgleichszulage	Kriegsofferversorgungsleistungen
Zuständigkeit		
	Pensionsversicherungsträger	Sozialministeriumservice
Leistungshöhe bzw. Richtsätze 2014		
Leistungsempfänger	857,73 EUR („brutto“)	Grundrente 523,30 EUR, Zusatzrente gemäß § 12 Abs. 2 KOVG 796,60 EUR minus Einkommen aber maximal 273,30 EUR, sowie nach § 12 Abs. 3 zusätzlich 566,10 EUR minus Einkommen (maximal 839,40 EUR)
Witwen	857,73 EUR	857,73 EUR
Waisen	– einfach verwaist: bis 24 Jahre 315,48 EUR, über 24 Jahre 560,61 EUR; – doppelt verwaist 473,70 EUR bzw. 857,73 EUR	Grundrente einfach verwaist: 94,50 EUR; Grundrente doppelt verwaist: 188,30 EUR Zusatzrente bis zum Ausgleichszulagenrichtsatz
Zuschläge/Abzüge		
Krankenversicherung	5,1 % (=> Nettoleistung Einzelrichtsatz 813,99 EUR)	grundsätzlich kein KV-Beitrag
Kinderzuschlag	132,34 EUR	41,60 EUR zu Zusatzrente (§ 16 KOVG)
Familienrichtsatz	1.286,03 EUR	41,60 EUR zu Zusatzrente (§ 16 KOVG)
Sonderzahlungen	ja	ja
Sonderbedarfe	keine Berücksichtigung	spezifische Regelungen (z.B. Kuraufenthalte, Diätkosten)
Anrechnung weiterer Einkommen		
angerechnetes Einkommen	umfassende Anrechnung (aber Ausnahmekatalog)	Einkommengrenze 796,60 EUR (darüber keine Zusatzrente)
Partnereinkommen	volles Einkommen des Ehepartners	30 % des Einkommens des Ehepartners bei Zusatzrente (§ 13 KOVG)
Zinsen/Vermögen	nur tatsächliche Zinsen, erst ab 54 EUR, Abzug von Sachwalterentschädigungen	auch fiktive Zinsen, keine Untergrenze, kein Abzug von Sachwalterentschädigungen
Besonderheiten		
Berücksichtigung von Beiträgen	keine	Kirchen- und Kriegsofferverbandsbeitrag
Wohnrecht	regelmäßige Anpassungen	fix 19,62 EUR

Quellen: PVA; Sozialministeriumservice

a) Bereits die grundsätzliche Leistungshöhe unterschied sich:

- Die sogenannte Beschädigtenrente nach dem KOVG 1957 sah neben einer einkommensunabhängigen Grundrente auch eine einkommensabhängige Zusatzrente vor.⁸⁶ Sie berechnete sich nach einem

⁸⁶ Die Grundrente für erwerbsunfähige Schwerbeschädigte betrug monatlich 523,30 EUR. Für erwerbsfähige Beschädigte wurde je nach Schwere nur ein prozentueller Anteil der Grundrente ausgezahlt.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

mehrstufigen Algorithmus, der völlig anders gestaltet war als bei der Ausgleichszulage.⁸⁷

- Die Summe aus Grund- und Zusatzrente für Waisen war gleich hoch wie der entsprechende Ausgleichszulagenrichtsatz, aber die Grundrente (183,90 EUR) erhielten die Waisen – anders als die Ausgleichszulage – unabhängig von etwaigen Anrechnungen.
- Im Gegensatz zur Ausgleichszulage war bei den Leistungen nach dem KOVG 1957 in der Regel kein Krankenversicherungsbeitrag zu zahlen. Insofern unterschied sich auch die Witwenrente nach dem KOVG 1957 von der Ausgleichszulage, obwohl die Höhe des Richtsatzes durch einen Verweis geregelt war.

Auch Zu- und Abschläge, insbesondere für die Versorgung von Kindern bzw. Ehepartnern, waren abweichend geregelt.

b) Bei der Anrechnung weiterer Einkommen auf diese Leistungshöhe ergaben sich weitere Unterschiede:⁸⁸

- Bei der Ausgleichszulage erfolgte die Anrechnung von Zinsen erst ab einer Bagatellgrenze von 54 EUR. Etwaige Kosten für einen Sachwalter verminderten den Zinsertrag. Bei den Leistungen nach dem KOVG 1957 gab es keine Bagatellgrenze für Zinsen und es konnten auch keine Kosten für einen Sachwalter den Zinsertrag vermindern. Nur nach dem KOVG 1957 wurden bei Ansparprodukten, die keine jährlichen Zinserträge auswiesen, fiktive Jahreszinsen berechnet und angerechnet.
- Kirchenbeiträge und Mitgliedsbeiträge für den Kriegsoferversverband minderten nach dem KOVG 1957 das anzurechnende Einkommen, nicht jedoch für die Ausgleichszulagen.

⁸⁷ Zunächst gebührte nach § 12 Abs. 2 KOVG ein Betrag von 777,90 EUR abzüglich des anzurechnenden Einkommens, jedoch maximal 273,30 EUR. Zusätzlich gebührte nach § 12 Abs. 3 KOVG ein Betrag von 552,40 EUR abzüglich des Einkommens. Die Zusatzrente betrug monatlich 273,30 EUR. Sie war – abgesehen von der in Abs. 4 enthaltenen Regelung – auf Antrag und nur insoweit zu zahlen, als das monatliche Einkommen (gemäß § 13 KOVG) des Schwerbeschädigten ohne Grundrente und Schwerstbeschädigtenzulage die Höhe der ihm bei Erwerbsunfähigkeit zustehenden Beschädigtenrente (Grundrente und Zusatzrente, jedoch ohne Berücksichtigung der Erhöhungen nach Abs. 3 und § 11 Abs. 2 und 3 KOVG) nicht erreichte. Diese Grenze erhöhte sich, falls Familienzulagen (gemäß §§ 16, 17 KOVG) gebührten, um je 41,60 EUR.

⁸⁸ Kriegsbeschädigte hatten neben Geldleistungen Anspruch auf unentgeltliche Heilfürsorge bei als Dienstbeschädigung anerkannten Gesundheitsstörungen und deren Folgen.

- Der für ein Wohnrecht anzurechnende Betrag wurde für die Ausgleichszulage regelmäßig angepasst, während er für KOVG-Leistungen fix mit 19,62 EUR festgelegt wurde.

(3) Da beide Leistungssysteme die jeweils andere Leistung als weiteres Einkommen anrechneten, kam es zu wechselseitigen Abhängigkeiten. Insbesondere bei vorläufigen Leistungen (z.B. bei Zinseinkünften, die jeweils erst im Folgejahr feststanden) führte das zu einem beträchtlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für geringe Beträge. Ergab sich z.B. bei der Leistung nach dem KOVG 1957 aufgrund höherer Zinsen als bei der vorläufigen Leistung angenommen eine niedrigere Leistung, so bewirkte dies beim Pensionsversicherungsträger eine höhere Ausgleichszulage. Diese wiederum führte dort zu höheren Krankenversicherungsbeiträgen, die vom Pensionsversicherungsträger zu bemessen, aber vom Sozialministeriumservice als Abzugsposten von den weiteren Einkommen zu berücksichtigen waren. So hatte das Sozialministeriumservice nach Rückmeldung der neu bemessenen Ausgleichszulage bzw. der Krankenversicherungsbeiträge wiederum seine Leistung nach dem KOVG 1957 neu zu bemessen. Grundsätzlich konnte dies zu mehreren iterativen Änderungen der Leistungen führen, wobei die Träger bei Bagatellbeträgen die weitere Bearbeitung einstellen.

(4) In den vom RH überprüften Einzelfällen traten weitere Auffälligkeiten auf:

- Die doppelte Sachverhaltsermittlung durch Pensionsversicherungsträger und Sozialministeriumservice führte zu unterschiedlichen Ermittlungsergebnissen (z.B. hinsichtlich der Höhe der Zinsen für Vermögen).
- Ein Datenaustausch zwischen Pensionsversicherungsträger und Sozialministeriumservice fand nur über Teile des jeweils erhobenen Sachverhalts statt; es kam auch zu fehlerhaften Datenübernahmen.
- Bei der erstmaligen Zuerkennung der Leistungen konnte es zu Doppelbezügen kommen, da beim Zusammentreffen der Leistungen (anders als beim Zusammentreffen von Leistungen mehrerer Sozi-

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

alversicherungsträger) kein Einbehalt zur Aufrechnung mit Überbezügen der jeweils anderen Behörde vorgesehen war.⁸⁹

(5) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung entwickelte das Sozialministeriumservice eine neue IT-Unterstützung.⁹⁰

29.2 Der RH kritisierte, dass durch das Nebeneinander der beiden einkommensabhängigen Leistungen (Ausgleichszulage und Leistungen nach dem KOVG 1957) zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch die doppelte Sachverhaltsermittlung bzw. die wechselseitigen Abhängigkeiten entstand.

Er kritisierte weiters die unterschiedlichen Kriterien; es war für den RH nicht nachvollziehbar, worin die sachliche Rechtfertigung für die vom RH dargestellten Unterschiede z.B. bei Zinsen, der Bewertung von Wohnrechten oder der Berücksichtigung des Kirchenbeitrags lag.

Die Komplexität der notwendigen Erhebungen stellte, wie die vom RH beschriebenen Einzelfälle zeigten, auch eine Fehlerquelle dar.

Der RH empfahl daher dem BMASK, darauf hinzuwirken, die Regelungen der einkommensabhängigen Leistungen nach dem KOVG 1957 und der Ausgleichszulage zu vereinheitlichen und die Vollziehung in einer Hand zu konzentrieren. So könnte der Aufwand zur Programmierung der komplexen Materie in der geplanten neuen IT-Unterstützung vermieden werden.

Zur Vereinheitlichung könnten einkommensabhängige Leistungen nach dem KOVG 1957 dem Muster der Ausgleichszulagenregelungen folgen. Unterschiede (z.B. hinsichtlich des Krankenversicherungsbeitrags) sollten nur dann bestehen, wenn eine sachliche Rechtfertigung

⁸⁹ Dies realisierte sich in einem Stichprobenfall des RH: Nach dem Tod ihres Ehegatten im Februar 2009 erhielt Frau I im April 2009 eine Witwenpension sowie eine Ausgleichszulage (ab Mai bzw. eine Nachzahlung für Februar bis April). Eine Leistung nach KOVG 1957 lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor und wurde daher auch nicht angerechnet. Einige Tage später gewährte das Sozialministeriumservice rückwirkend ab dem Tod des Ehegatten eine einkommensabhängige Witwenleistung und leistete eine entsprechende Nachzahlung. Die PVA rechnete zwar ab Mai die Leistung nach dem KOVG 1957 an, konnte jedoch für die bereits ausgezahlte Leistung keine Aufrechnung vornehmen. Da kein Meldeverstoß vorlag, war eine Rückforderung vom Bezieher nicht möglich. Das Sozialministeriumservice hatte umgekehrt keinen gesetzlichen Auftrag, von der später zuerkannten Leistung bzw. der Nachzahlung einen Betrag zur Aufrechnung mit der zu viel bezahlten Ausgleichszulage einzubehalten. Frau I erhielt so für Februar bis April sowohl die Leistung des Pensionsversicherungsträgers als auch des Sozialministeriumservices in voller Höhe (die Darstellung ist um das sogenannte Sterbeviertel vereinfacht).

⁹⁰ Projekt Pro-Fit

vorlag. Eine Konzentration der Vollziehung könnte z.B. beim Pensionsversicherungsträger erfolgen, der den Sachverhalt für die Prüfung der Ausgleichszulage ohnehin zu ermitteln hat. Nur in den Fällen, in denen eine alleinstehende Leistung gemäß KOVG 1957 erfolgte, verbliebe die Vollziehung beim Sozialministeriumservice.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMASK nehme es die Anregungen des RH zur Kenntnis. Eine konkrete, den umfassenden Anregungen gerecht werdende inhaltliche Aufbereitung bedürfe allerdings einer umfassenden Vorbereitung, die nur nach Maßgabe der vorhandenen personellen Ressourcen sinnvoll in Angriff genommen werden könne.*

29.4 Der RH wies neuerlich auf das hohe Gebarungsvolumen der Ausgleichszulage (rd. 1,003 Mrd. EUR im Jahr 2013) und die existenzsichernde Bedeutung dieser Leistung für die Empfänger hin, aber auch auf die aufgezeigten Mehrfacherhebungen bestimmter Sachverhalte im Sozialsystem. Er hielt es daher – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

30.1 (1) Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) (siehe dazu auch den Bericht des RH „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“, Reihe Bund 2014/9) stellte das letzte Netz der sozialen Sicherheit für Personen dar, die ihren Lebensunterhalt sonst nicht bestreiten konnten. Im Jahr 2012 bezogen rd. 220.000 Personen (zu mindestens einem Zeitpunkt) Bedarfsorientierte Mindestsicherung, das Gebarungsvolumen betrug rd. 500 Mio. EUR.

Die folgende Tabelle stellt wesentliche Charakteristika der Ausgleichszulage und der Bedarfsorientierten Mindestsicherung gegenüber:

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Tabelle 12: Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Bedarfsorientierter Mindestsicherung		
	Ausgleichszulage	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
Zuständigkeit		
	Pensionsversicherungsträger	Länder
Leistungshöhe bzw. Richtsätze 2014		
Leistungsempfänger	857,73 EUR („brutto“)	813,99 EUR („netto“)
Zuschläge/Abzüge		
Krankenversicherung	immer (5,1 % = 43,74 EUR), Nettoleistung Einzelrichtsatz 813,99 EUR	Versicherung wird bei Bedarf separat geleistet
Kinderzuschlag	132,34 EUR	zwischen 143,10 EUR und 214,63 EUR je nach Bundesland (2013)
Familienrichtsatz	nur Ehegatten	Ehegatten und Lebensgefährten
Sonderzahlungen	ja (Jahresleistung netto 11.395,86 EUR)	nein (Jahresleistung 9.767,88 EUR)
Sonderbedarfe	nein	ja, insbesondere Wohnkosten
Anrechnung weiterer Einkommen		
angerechnetes Einkommen	umfassende Anrechnung (aber Ausnahmekatalog)	umfassende Anrechnung (mit begrenzten Ausnahmen und landesspezifischen Erweiterungen)
Partnereinkommen	volles Einkommen des Ehepartners	volle Anrechnung, Ehegatte und Lebensgemeinschaft
Zinsen/Vermögen	nur Zinsen	Zinsen und Vermögen

Quellen: PVA; BMASK; Darstellung RH

(2) Die Leistungshöhe wies Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede auf:

- Während der monatliche Nettobetrag für Ausgleichszulage und Bedarfsorientierte Mindestsicherung gleich hoch war, unterschied sich der Bruttobetrag: Die Ausgleichszulagenbezieher hatten alle einen Krankenversicherungsbeitrag zu leisten. Empfänger der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, die bereits aus anderen Gründen krankenversichert waren (z.B. durch eine Erwerbstätigkeit), dagegen nicht.
- Während die Ausgleichszulage 14-mal im Jahr anfiel, stand die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (grundsätzlich) nur 12-mal im Jahr zu.⁹¹ So ergab sich bei gleichem Monatsbetrag ein unterschiedlicher Jahresbetrag.

⁹¹ In Wien galt dazu eine andere Regelung: Männer, die das 65. Lebensjahr bzw. Frauen, die das 60. Lebensjahr vollendet hatten, und volljährige Personen, die von einem Amtsarzt für mindestens ein Jahr für arbeitsunfähig befunden wurden, erhielten pro Jahr zusätzlich zwei Sonderzahlungen.

(3) Der Umgang mit Familienkonstellationen war bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung anders als bei der Ausgleichszulage:

- Während bei der Ausgleichszulage ein Familienrichtsatz nur gebührte, wenn eine aufrechte Ehe und ein gemeinsamer Haushalt bestanden, reichte bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung eine Lebensgemeinschaft.
- Bei der Ausgleichszulage erhielt lediglich ein Ehepartner den gesamten Betrag, bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung wurde der Betrag geteilt und beiden Anspruchsberechtigten getrennt angewiesen („emanzipatorischer Ansatz“).
- Die Erhöhung der Beträge für Kinder, die im gemeinsamen Haushalt lebten bzw. mit zu erhalten waren, betrug bei der Ausgleichszulage einheitlich 132,34 EUR. Bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung war der Erhöhungsbetrag länderabhängig und lag zwischen 143,10 EUR und 214,63 EUR.

(4) Objektiv nachvollziehbare Sonderbedarfe (z.B. für Heilbehelfe) konnten im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung zu einer Erhöhung der Leistung führen. Dies galt für Ausgleichszulagenbezieher nicht. Insbesondere im Bereich der Wohnkosten bestanden erhebliche Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und bedarfsorientierter Mindestsicherung: Die tatsächlichen Wohnkosten waren im Bereich der Ausgleichszulage irrelevant. Bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung galt ein Teil des Richtsatzes als Ersatz für die Wohnkosten. Waren die tatsächlichen Wohnkosten höher, bezahlten einige Bundesländer dementsprechend höhere Leistungen. Waren die tatsächlichen Wohnkosten niedriger, bezahlten einige Bundesländer einen geringeren Betrag. Einige Bundesländer orientierten sich nicht an den tatsächlichen Wohnkosten, sondern an regional differenzierten Pauschalbeträgen.

(5) Bei Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung galt grundsätzlich der sogenannte Anspannungsgrundsatz: Die Leistung wurde nur insoweit gewährt, als die eigene Arbeitskraft nicht zu entsprechendem Arbeitseinkommen führte. Verweigerte ein Leistungsbezieher die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit, konnte die Leistung gekürzt werden.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Bei der Ausgleichszulage galt dies nicht, obwohl der Ausgleichszulagenrichtsatz sich auch auf Personen beziehen konnte, die arbeitsfähig waren, z.B. Witwen jeden Alters oder Ehegatten von Pensionisten.⁹²

(6) Bezieher einer bedarfsorientierten Mindestsicherung mussten – von bestimmten Freibeiträgen bzw. Schutzbestimmungen für Eigenheime abgesehen – vorhandenes Vermögen verwerten. Dies galt für die Ausgleichszulage nicht.

(7) Während jede Behörde die Inanspruchnahme ihrer eigenen Leistungen statistisch erfasste, waren Daten zu den Überschneidungen zwischen den Leistungen nicht verfügbar. So gab z.B. die Statistik zur bedarfsorientierten Mindestsicherung an, dass rd. 10 % der Bezieher über dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter lagen. Ob es sich dabei um Personen handelte, die keine Pension bezogen, oder um Pensionisten, bei denen die Ausgleichszulage aufgrund von Sonderbedarfen nicht ausreichte, um den tatsächlichen Lebensunterhalt zu decken, war jedoch nicht bekannt. Auch die Erhebungsdaten der Statistik Austria aus den entsprechenden Umfragen (EU – SILC SHARE) gaben dazu keine Auskunft.

30.2 (1) Der RH hob positiv hervor, dass die Höhe des Richtsatzes zwischen bedarfsorientierter Mindestsicherung und Ausgleichszulage – bereinigt um die Krankenversicherung – grundsätzlich aufeinander abgestimmt war. Er merkte jedoch kritisch an, dass die unterschiedliche Vorgehensweise bei Sonderzahlungen sowie bei Familien und bei den Wohnkosten dieser Abstimmung zuwider lief.

(2) Für den RH war es nicht einsichtig, dass die Folgen einer Lebensgemeinschaft und der Versorgung von Kindern sich stark unterschieden.

Der RH empfahl daher dem BMASK, im Einvernehmen mit den Ländern die Berücksichtigung von Familien- und Unterhaltsleistungen zu harmonisieren.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass Daten zu den Überschneidungen zwischen bedarfsorientierter Mindestsicherung und Ausgleichszulage nicht verfügbar waren. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfeh-

⁹² Dies soll an einem Beispiel dargestellt werden: Herr J bezog mit rd. 50 Jahren eine Berufsunfähigkeitspension. Er war mit einer rd. 45-jährigen Frau verheiratet, die in einer Wäscherei arbeitete. Als diese ihre Arbeit verlor, sank das Haushaltseinkommen aufgrund der Anwendung des Familienrichtsatzes nur um rd. 100 EUR. Während die Ehefrau für einen etwaigen Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe ihre Arbeitswilligkeit nachweisen musste, war dies für den Bezug des Familienrichtsatzes zur Ausgleichszulage nicht der Fall.

lung (TZ 40) zur Verbesserung der Datengrundlagen für die wirkungsorientierte Steuerung.

30.3 *Wie bei TZ 29 verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf die zur Umsetzung der Empfehlungen notwendigen personellen Ressourcen.*

30.4 Wie in TZ 29 begründet, hielt es der RH – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Notstandshilfe

31.1 (1) Die dritte bedarfsorientierte Leistung mit erheblichem Gebarungsvolumen war die Notstandshilfe – eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung. Notstandshilfe kam zur Anwendung, wenn kein Arbeitslosengeld mehr gebührte. Voraussetzung war das Vorliegen einer Notlage. Gemäß dem Geschäftsbericht 2013 des AMS bezogen im Jahr 2013 im Durchschnitt rd. 105.132 Personen Notstandshilfe, das Gebarungsvolumen betrug im Jahr 2013 rd. 1,218 Mrd. EUR.

(2) Wie die folgende Tabelle zeigt, bestanden auch zwischen Notstandshilfe und Ausgleichszulage Unterschiede bei der Bestimmung der Leistungshöhe und der Anrechnung von Einkommen:

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Tabelle 13: Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Notstandshilfe		
	Ausgleichszulage	Notstandshilfe
Zuständigkeit		
	Pensionsversicherungsträger	AMS
Leistungshöhe bzw. Richtsätze 2014		
Leistungsempfänger	857,73 EUR	keine Untergrenze (Bedarfsorientierte Mindestsicherung)
Zuschläge/Abzüge		
Krankenversicherung	5,1 %	ohne KV-Beitrag krankenversichert
Kinderzuschlag	132,34 EUR	Zuschlag für Kinder 0,97 EUR pro Kind und Tag
Familienrichtsatz	1.286,03 EUR	Zuschlag für Ehepartner (wenn minderjährige Kinder im Haushalt)
Sonderzahlungen	ja	nein (in monatlicher Leistung abgegolten)
Sonderbedarfe	keine Berücksichtigung	bei Freigrenze für Partnereinkommen, z.B. Krankheit, Darlehen, Unterhalt
Anrechnung weiterer Einkommen		
angerechnetes Einkommen	umfassende Anrechnung (aber Ausnahmekatalog)	grundsätzlich Geltung einer Geringfügigkeitsgrenze
Partnereinkommen	Ehepartner, kein Freibetrag, keine Anrechnungsgrenze (Mindesthaushaltseinkommen)	Ehepartner und Lebensgefährten, Freibetrag 624 EUR, Anrechnungsgrenze Einzelrichtsatz
Zinsen/Vermögen	bis 54 EUR keine Anrechnung, danach volle Anrechnung	volle Anrechnung, sobald das Einkommen Geringfügigkeitsgrenze überschreitet; darunter nicht
Besonderheiten		
Kriegsopferleistungen	Anrechnung von Zusatzrenten	keine Anrechnung
Arbeitseinkommen	volle Anrechnung ab 1. EUR, kein Wegfall ab bestimmter Höhe	keine Anrechnung unter Geringfügigkeitsgrenze; darüber Wegfall gesamter Leistung
Land- und Forstwirtschaft	70 % vom Versicherungswert (z.B. bei 1.000 EUR Einheitswert => 124,63 EUR)	3 % vom Einheitswert (z.B. bei 1.000 EUR Einheitswert => 30 EUR/Monat)
Unfallrenten	volle Anrechnung	Anrechnung zu 50 %, wenn 50 % > als Geringfügigkeitsgrenze

Quellen: AMS; PVA; Darstellung RH

(3) Die Notstandshilfe garantierte kein Mindesteinkommen, da die Leistung von der Höhe des vorher bezogenen Einkommens abhing. War die so ermittelte Leistung zu gering, um ein Auskommen zu sichern, konnte parallel Bedarfsorientierte Mindestsicherung bezogen werden.

Bei der Notstandshilfe waren im Gegensatz zum Ausgleichszulagenrecht unterschiedliche Sonderbedarfe zu berücksichtigen, dies jedoch nur bei der Bemessung des anzurechnenden Partnereinkommens.

(4) Auch die Familienkonstellation war unterschiedlich zu berücksichtigen. Im Gegensatz zur Ausgleichszulage war auch das Einkommen von Lebensgefährten relevant. Dabei galt jedoch eine Reihe von Spezialregelungen, insbesondere ein Freibeitrag. Kinder im gemeinsamen Haushalt führten zwar zu einer Leistungserhöhung, jedoch nicht im gleichen Ausmaß wie bei Bezug einer Ausgleichszulage.

(5) Bei den anzurechnenden Leistungen bestanden wesentliche Unterschiede, z.B. eine Freigrenze für unselbstständige Erwerbstätigkeit in Höhe der Geringfügigkeitsgrenze, eine unterschiedliche Berechnung von Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft oder bei der Anrechnung von Unfallrenten.

- 31.2** Obwohl sich die Notstandshilfe in wesentlichen Elementen von der Ausgleichszulage unterschied, hielt der RH einige der aufgezeigten Unterschiede (z.B. bei der Berechnung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, die Berücksichtigung von Kriegsofferleistungen oder von Unfallrenten) für schwer nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem BMASK, die Bewertung von Einkommen bzw. Abzugsposten, die gegebenenfalls auf die jeweilige Leistung anzurechnen waren, nach Möglichkeit zu vereinheitlichen (z.B. bei Wohnrechten, Unfallrenten, landwirtschaftlichen Betrieben, Zinseinkünften etc.).

- 31.3** *Wie bei TZ 29 verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf die zur Umsetzung der Empfehlung notwendigen personellen Ressourcen.*

- 31.4** Wie in TZ 29 begründet, hielt es der RH – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Rehabilitationsgeld

- 32.1** (1) Rund 48.000 Ausgleichszulagen wurden Ende 2012 an Empfänger von Berufsunfähigkeits- bzw. Invaliditätspensionen ausbezahlt.⁹³ Die Zuerkennung dieser Pensionen erfolgte häufig zunächst (meist auf zwei Jahre) befristet und erst danach endgültig. Ende des Jahres 2013 erhielten rd. 37.000 Personen eine befristete Berufsunfähigkeitspension.

⁹³ In der Statistik werden Personen ab Erreichen des Regelpensionsantrittsalters nicht mehr als Berufsunfähigkeits- bzw. Invaliditätspensionisten gezählt.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Mit 1. Jänner 2014 wurde die Möglichkeit, eine befristete Berufsunfähigkeitspension zu beziehen, abgeschafft. Stattdessen bestand ab dem Jahr 2014 die Möglichkeit, Rehabilitationsgeld zu beziehen.⁹⁴

(2) Die Berechnung des Rehabilitationsgelds orientierte sich nicht an einer Pensionslogik, sondern an der Logik des Krankengelds.⁹⁵ Auszahlende Stelle war nicht die Pensionsversicherung, sondern die Krankenversicherung (wobei Letztere die Aufwendungen von der Pensionsversicherung rückerstattet erhielt). So sollte bereits konzeptionell eine Assoziation mit einer endgültigen Pensionierung vermieden werden. In Verbindung mit einem umfangreichen System der Betreuung durch Case Manager (gemäß § 143b ASVG) sowie einer Mitwirkungspflicht der Betroffenen an den Maßnahmen der Rehabilitation sollten frühe Pensionsanträge vermieden und das durchschnittliche Pensionsantrittsalter erhöht werden.

(3) Aufgrund der Krankengeldlogik war eine wesentlich kürzere Zeitphase vor der Erkrankung bzw. Berufsunfähigkeit für die Höhe der Leistung maßgeblich als nach einer Pensionslogik. Dies konnte sich auf die Leistungshöhe entweder positiv auswirken (wenn das Letztgehalt höher war als der Durchschnitt des Einkommens während der Durchrechnungszeit) oder negativ (wenn, z.B. aufgrund der Erkrankung, das Letztgehalt niedriger war).

Während zu einer befristeten Berufsunfähigkeitspension auch eine Ausgleichszulage gebühren konnte, galt dies für das Rehabilitationsgeld nicht.⁹⁶ Für dieses war zwar eine Mindesthöhe in Höhe des Einzelrichtsatzes zur Ausgleichszulage vorgesehen, dies führte jedoch keineswegs zu den gleichen Auswirkungen: Einerseits war kein Familienrichtsatz vorgesehen, andererseits erfolgte keine Anrechnung sonstiger Einkommen.

So lag z.B. bei gleichzeitigem Bezug von (Mindest-)Rehabilitationsgeld von zwei Ehegatten das Familieneinkommen bedeutend höher als nach der vorherigen Regelung (rd. 1.715 EUR statt rd. 1.286 EUR Familienrichtsatz). Bezog ein Anspruchsberechtigter die Versicherungsleistung neben anderen Einkünften (z.B. Einkünften aus Vermietung

⁹⁴ Sozialrechts-Änderungsgesetz 2012, BGBl. I Nr. 2013/3: Rehabilitationsgeld gebührte, wenn vorübergehende Invaldität vorlag und eine Verbesserung des Gesundheitszustands durch Maßnahmen der Rehabilitation nicht ausgeschlossen war.

⁹⁵ Rehabilitationsgeld gebührte grundsätzlich im Ausmaß von 50 % (ab dem 43. Tag 60 %) des beitragspflichtigen Bruttoarbeitsverdienstes. Sonderzahlungen wurden mit einem Zuschlag von 17 % berücksichtigt (§ 143a ASVG).

⁹⁶ Das Rehabilitationsgeld unterlag auch nicht dem § 324 ASVG, d.h. der Pensionsteilung im Falle einer Unterbringung in einem Pflegeheim.

oder Verpachtung), so begünstigte ihn die neue Regelung ebenso, da keine Anrechnung erfolgte.

- 32.2** Der RH wies darauf hin, dass die Reform der befristeten Berufsunfähigkeitspension dem Zweck diene, das Pensionsantrittsalter zu erhöhen. Es war daher nicht unmittelbar einsichtig, warum es Konstellationen gab, in denen durch das Rehabilitationsgeld eine höhere Geldleistung gebührte als vor der Reform. Dies insbesondere auch deshalb, weil dabei nicht auf einen höheren Bedarf Rücksicht genommen wurde, sondern lediglich auf die Anwendung des Familienrichtsatzes bzw. auf die Anrechnung weiterer Einkommen verzichtet wurde.

Der RH empfahl daher dem BMASK, die Auswirkungen der unterschiedlichen Berechnung von Rehabilitationsgeld und Berufsunfähigkeitspensionen gerade auch bei niedrigen Leistungen genau zu beobachten und zu evaluieren, ob diese Berechnungsunterschiede mit der Zielsetzung einer Anhebung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters vereinbar waren.

- 32.3** *Wie bei TZ 29 verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf die zur Umsetzung der Empfehlung notwendigen personellen Ressourcen.*
- 32.4** Wie in TZ 29 begründet hielt es der RH – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Weitere Bereiche

- 33.1** (1) Die Höhe des Familienrichtsatzes lag im Prüfungszeitraum über der entsprechenden Exekutionsgrenze.⁹⁷ Das führte dazu, dass der Bund im Umfang der Differenz zwischen Exekutionsgrenze und dem Ausgleichszulagenrichtsatz durch eine Sozialleistung letztlich nicht die sozial Schutzbedürftigen finanzierte, sondern zur Abdeckung der Schulden der Ausgleichszulagenbezieher beitrug.

(2) Bezog eine Person eine Pension und Ausgleichszulage in Höhe des Familienrichtsatzes, so war Lohnsteuer abzuführen. In diesem Fall leistete zunächst der Pensionsversicherungsträger die Ausgleichszulage

⁹⁷ Für eine Person mit einer Unterhaltspflicht und einem Einkommen in Höhe des Familienrichtsatzes (1.286 EUR) lag der unpfändbare Betrag des Existenzminimums im Jahr 2014 bei 1.128,80 EUR. Für einen Bezieher einer Ausgleichszulage bis zum Einzelrichtsatz lag das Existenzminimum dagegen bei 857 EUR.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

und rechnete diese mit dem Bund ab, der Bund ersetzte die Aufwendungen dafür. Der Pensionsversicherungsträger hatte aber ebenso die Lohnsteuer zu bemessen und an den Bund abzuführen. Bei der PVA traf dies im dem RH übergebenen Datensatz auf 2.768 Personen zu, bei der SVB auf elf Personen.

Setzte sich das Familieneinkommen in Höhe des Familienrichtsatzes zur Ausgleichszulage anders zusammen (z.B. eine geringe Pension auch des anderen Ehepartners), fiel dagegen keine Lohnsteuer an.

- 33.2** Der RH merkte kritisch an, dass der Ausgleichszulagenrichtsatz weder mit dem Existenzminimum nach der Exekutionsordnung noch mit den Lohnsteuergrenzen abgestimmt war. So kam es einerseits dazu, dass der Bund über eine existenzsichernde Sozialleistung zur Deckung der Schulden der Ausgleichszulagenbezieher beitrug, andererseits zu zirkulären Zahlungsströmen zwischen Bund und Pensionsversicherung im Bereich der Lohnsteuer.

Der RH empfahl dem BMASK, im Einvernehmen mit dem BMF bzw. dem BMJ zu prüfen, ob die Ausgleichszulagenrichtsätze besser mit dem Existenzminimum nach der Exekutionsordnung und den Lohnsteuergrenzen abgestimmt werden könnten, um einerseits Vereinfachungen bei der Abwicklung und andererseits eine genauere Treffsicherheit der Leistungen zu erreichen.

- 33.3** *Wie bei TZ 29 verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf die zur Umsetzung der Empfehlung notwendigen personellen Ressourcen.*
- 33.4** Wie in TZ 29 begründet hielt es der RH – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Ermittlungsverfahren und Datenaustausch

- 34.1** (1) Die Ermittlung des für die Ausgleichszulage maßgeblichen Sachverhalts erfolgte bei den Pensionsversicherungsträgern grundsätzlich durch Aussenden eines Fragebogens an die Antragsteller. Die Angaben der Antragsteller überprüften die Pensionsversicherungsträger – soweit möglich – anhand von Unterlagen bzw. Datenbanken oder durch Anfragen bei anderen Behörden. In weiterer Folge waren die Leistungsbezieher zur Meldung von Änderungen verpflichtet.

Dies entsprach dem Vorgehen bei Pensionsentscheidungen, bei denen Leistungen grundsätzlich auf Antrag gebührten, die Partei die Beweispflicht für das Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen trug und in der Regel die Anspruchsvoraussetzungen anhand schriftlicher Unterlagen (Alter, Versicherungszeiten) überprüfbar waren.

Im Bereich der Ausgleichszulage war der Pensionsversicherungsträger allerdings für jene Einkommen beweispflichtig, die auf die Ausgleichszulage anzurechnen waren. Es bestanden zwar Mitwirkungspflichten der Partei, die Meldungen der Parteien auf den Fragebögen waren allerdings teilweise nicht mit dem Akteninhalt stimmig. Sanktionen für unrichtige Meldungen waren nicht vorgesehen.

Andere Behörden, die mit der Vollziehung einkommensabhängiger Leistungen befasst waren, verfügten aufgrund örtlicher Nähe (z.B. bei der Vollziehung der bedarfsorientierten Mindestsicherung) oder regelmäßigen persönlichen Kontakts mit den Betroffenen (z.B. AMS) über zusätzliche Möglichkeiten der Sachverhaltserhebung. Auch die rechtlichen Vorgaben anderer – auf jüngere Betroffene fokussierter – Leistungsbereiche waren teilweise besser auf veränderliche Lebensumstände abgestimmt (z.B. durch Durchschnittsregelungen, Pauschalierungen, Bagatellgrenzen etc.).

- (2) Einige Umstände konnten die Pensionsversicherungsträger durch automatisierten Datenaustausch mit anderen Behörden überprüfen (z.B. die Beschäftigungsverhältnisse mit dem Hauptverband oder den Wohnsitz mit dem Zentralen Melderegister (ZMR)). Die Möglichkeiten zum elektronischen Datenaustausch wurden jedoch nicht zwischen allen öffentlichen Stellen genutzt:

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

- Obwohl alle Pensionsversicherungsträger dieselbe Verwaltungsapplikation benutzten, erfolgte untereinander kein Abgleich der Stammdaten und der gespeicherten weiteren Einkommen.⁹⁸
- Bei ausländischen (Teil-)Pensionen war eine elektronische Meldung der jährlichen Pensionshöhe nur mit einigen Stellen (insbesondere Deutschland und der Schweiz) eingerichtet. Eine elektronische Meldung erfolgte auch nur, wenn bereits bekannt war, dass der Betroffene eine Pension bezog.
- Bei Beschäftigungsverhältnissen konnte zwar deren Bestehen, nicht aber die Höhe des Entgelts durch Datenaustausch geklärt werden.

(3) Die Pensionsversicherungsträger konnten die Parteien laden und Niederschriften aufnehmen. Es bestand auch die Möglichkeit, in Einzelfällen Amtshilfe der Gerichte (z.B. bei Fragen des Unterhalts) oder der Fremdenpolizei (z.B. bei Fragen des Aufenthalts) in Anspruch zu nehmen (z.B. § 459 ASVG). Ein eigener Erhebungsdienst, d.h. Personen, die sich vor Ort ein Bild über die Situation machten, war in der PVA nicht eingerichtet, bei der SVB schon.⁹⁹

34.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass einige für die Leistung der Ausgleichszulage maßgebliche Konstellationen mit den Erhebungsformen der Pensionsversicherungsträger insgesamt schwer überprüfbar waren (z.B. Vermögenseinkünfte, Auslandsaufenthalte, Lebensgemeinschaften). Er empfahl daher der PVA und der SVB, diese Bereiche im Rahmen der Risikodefinition des IKS (siehe TZ 20) besonders zu berücksichtigen und Vorgaben zum Umgang mit diesen Risiken zu entwickeln.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Möglichkeiten des elektronischen Datenaustausches innerhalb der Sozialversicherung und mit anderen Stellen noch nicht umfassend genutzt wurden. Er empfahl daher der

⁹⁸ In einem Fall war z.B. die PVA für die Entscheidung über eine Ausgleichszulage zuständig, die SVB erhielt als beitragszuständiger Träger die Information, dass der landwirtschaftliche Betrieb aufgegeben wurde (und daher die weiteren Einkommen sanken). Auf Basis der zwar der SVB, nicht aber der PVA verfügbaren Informationen wäre der Betroffenen über mehrere Jahre Ausgleichszulage zugestanden. Die Übermittlung eines Fragebogens bzw. eine Information über das Antragsrecht erfolgte nicht, die Betroffene stellte daher keinen Antrag und erhielt auch keine Ausgleichszulage.

⁹⁹ Dies deshalb, weil die SVB als gemischter Träger auch für das Beitragswesen in der Krankenversicherung zuständig war. Dennoch stieß auch dieser Erhebungsdienst an seine Grenzen: In einem Fall wurde nachträglich bekannt, dass eine Partei über mehrere Jahre Ausgleichszulage bezog, aber Vermögenserträge nicht gemeldet hatte. Die Höhe dieser Erträge war nicht für alle Vorjahre bekannt, weitere Auskünfte verweigerte die betroffene Person bzw. der Sachwalter. Die Höhe der Rückforderung war somit kaum ermittelbar, die SVB nahm schließlich für mehrere Jahre ein identes Einkommen an wie in jenem Jahr, für das ausreichende Informationen vorlagen.

PVA und der SVB, die Möglichkeiten des elektronischen Datenaustausches innerhalb der Sozialversicherung und mit anderen Stellen so weit als möglich zu nutzen.

(3) Schließlich merkte der RH an, dass aufgrund der den unterschiedlichen Behörden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Sachverhaltsermittlung ein verstärkter Datenaustausch hilfreich für eine ganzheitliche Erfassung des Sachverhalts wäre. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass keine Sanktionen für unrichtige Meldungen vorgesehen waren.

- 34.3** *Die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass der Datenaustausch bereits existiere. Es werde vierteljährlich ein Datenabgleich zwischen den Pensionsversicherungsträgern durchgeführt. Dieser Abgleich beinhalte Änderungen der Leistungshöhen (Pension, Pflegegeld, Ausgleichszulage usw.), aber auch die gespeicherten sonstigen Einkünfte. Weiters werde zweimal jährlich (Jänner und April) ein Datenabgleich mit dem Sozialministeriumservice vorgenommen.*

Alle zu überprüfenden Daten würden den zuständigen Stellen der Träger zur Nachbearbeitung übergeben.

- 34.4** Der RH anerkannte gegenüber der PVA die laufenden Bemühungen zum Datenaustausch zwischen den Pensionsversicherungsträgern bzw. mit dem Sozialministeriumservice, wies allerdings erneut auf die aufgezeigten Schwächen (kein automatisierter Stammdatenabgleich, nur eingeschränkter elektronischer Austausch mit ausländischen Pensionen etc.) hin.

Zusammenfassung

- 35.1** Der RH hielt zunächst fest, dass ein und dieselbe Person hintereinander Notstandshilfe, bedarfsorientierte Mindestsicherung sowie Rehabilitationsgeld und Ausgleichszulage erhalten könnte. Weiters war jeweils gleichzeitig der Bezug einer Leistung nach dem KOVG 1957 möglich.

Der RH verkannte nicht, dass die Ausgleichszulage, die bedarfsorientierte Mindestsicherung und die Notstandshilfe ebenso wie das Rehabilitationsgeld und die Kriegsopferversorgung jeweils ihre eigenen historischen Wurzeln und die entsprechenden Regelungen ihre eigene sachliche Rechtfertigung hatten. Während die bedarfsorientierte Mindestsicherung ein letztes soziales Netz bieten sollte, wiesen die Ausgleichszulage und die Notstandshilfe sowie das Rehabilitationsgeld einen Bezug zu Versicherungssystemen mit Beitragszahlungen

auf. Die jeweils typischen Versorgungslagen ließen auch unterschiedliche Anreizwirkungen (z.B. im Hinblick auf die Nutzung der eigenen Arbeitskraft der Leistungsbezieher) als vordringlich erscheinen.

Dennoch war der RH der Ansicht, dass die genannten Leistungen letztlich den Zweck einer Existenzsicherung in einer Notlage verfolgten. Er kritisierte daher zusammenfassend, dass die Bestimmungen über die Leistungshöhe, die Berücksichtigung von Familienleistungen und die Anrechnung weiterer Einkünfte bei allen genannten Leistungen anders waren. Unterschiedliche Verwaltungsbehörden (unmittelbare Bundesverwaltung, Sozialversicherungen, das AMS und die Länder) hatten teilweise den gleichen Sachverhalt bzw. zusammenhängende Sachverhalte getrennt voneinander zu erheben. Identische Sachverhalte (z.B. derselbe landwirtschaftliche Betrieb, dasselbe Wohnrecht oder dieselbe Unfallrente) wurden in den einzelnen Rechtsbereichen in unterschiedlicher Weise bewertet. Wesentliche Fragen, wie z.B. die Geltung eines Anspannungsgrundsatzes für die Arbeitskraft, hingen nicht von der Zumutbarkeit oder der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, sondern maßgeblich vom vollzogenen Rechtsbereich ab.

35.2 Der RH hielt daher Vereinfachungen bzw. eine Harmonisierung in einigen Bereichen für geboten:

- Auf technischer Ebene sollte die Bewertung von Einkommen bzw. Abzugsposten, die gegebenenfalls auf die jeweilige Leistung anzurechnen waren, vereinheitlicht werden (z.B. bei Wohnrechten, Unfallrenten, landwirtschaftlichen Betrieben, Zinseinkünften etc.).
- Die Berücksichtigung von Familien- und Unterhaltsleistungen wäre nach Ansicht des RH ebenfalls zu harmonisieren.
- Unterschiede in der letztlich zur Sicherung des Lebensunterhalts dienenden Leistungshöhe sollten nach Ansicht des RH dahingehend evaluiert werden, ob sie noch sachlich gerechtfertigt waren (z.B. Existenzminimum, Lohnsteuergrenzen, Ausgleichszulagenrichtsatz).

Weiters sollten Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe weitestgehend genutzt, insbesondere identische Sachverhalte möglichst nur an einer Stelle erhoben werden. Aufgrund der den unterschiedlichen Behörden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Sachverhaltsermittlung wäre ein verstärkter Datenaustausch für eine ganzheitliche Erfassung des Sachverhalts hilfreich.

Der RH empfahl daher dem BMASK, im Einvernehmen mit den Ländern auf eine Harmonisierung der einkommensabhängigen Leistungen hinzuwirken.

Wirkungsziele zur
Ausgleichszulage
(Gleichstellungsziel)

Grundlagen und Wirkungsziele

36.1 (1) Das ab dem Jahr 2013 geltende neue Haushaltsrecht des Bundes führte u.a. die Verpflichtung zur wirkungsorientierten Haushaltsführung ein. Damit sollte klar definiert werden, welche Wirkungen die Verwaltungstätigkeit erreichen und wie der Erfolg bei der Erreichung der definierten Wirkungsziele gemessen werden sollte. Für jede Untergliederung des Bundeshaushalts¹⁰⁰ waren ein Leitbild und maximal fünf Wirkungsziele festzulegen, wovon zumindest eines ein Gleichstellungsziel (zur Gleichstellung von Frauen und Männern) zu sein hatte.

Mit der Implementierung der wirkungsorientierten Haushaltsführung waren ein umfangreicher Veränderungsprozess und ein grundlegender Wandel der Steuerungskultur in Politik und Verwaltung beabsichtigt, weg von der Ressourcensteuerung hin zu einer verstärkten Orientierung an zu erzielenden Ergebnissen.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen dem RH Informationen über die Festlegungen der Angaben zur Wirkungsorientierung (Ziele, Maßnahmen, Indikatoren) aus dem Jahr 2012 für das Jahr 2013 sowie aus dem Jahr 2013 für die zwei zeitnah beschlossenen Budgets 2014 und 2015 vor sowie der erste Wirkungscontrollingbericht über die Ergebnisse des Jahres 2013.

(3) Das Leitbild zur Untergliederung 22 „Pensionsversicherung“ lautete: „Wir sorgen für die Sicherheit des staatlichen Pensionssystems und damit für den Erhalt des Lebensstandards im Alter.“

¹⁰⁰ Der Bundeshaushalt war in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets untergliedert. Die Ausgleichszulage war innerhalb der Rubrik Arbeit Soziales, Gesundheit und Familie in der Untergliederung 22 Pensionsversicherung enthalten. Diese sah für das Jahr 2013 Auszahlungen von 9,966 Mrd. EUR vor, davon betrafen 8,916 Mrd. EUR den Bundesbeitrag und die Partnerleistung und weitere 1,001 Mrd. EUR die Ausgleichszulage.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Dazu wiesen die Bundesfinanzgesetze (BFG) 2013, 2014 und 2015 folgende (identische) Wirkungsziele aus:

1. Nachhaltige Sicherung des staatlichen Pensionssystems für die Sozialversicherten.
2. Bürger [...] sind in der Pension [...] ausreichend finanziell versorgt und weniger armutsgefährdet.
3. Verringerung des Frauenanteils bei Ausgleichszulagenbeziehern.

Die Begründung für das Wirkungsziel 3 lautete: „Geringeres Einkommen, vermehrte Teilzeitbeschäftigung und geringere Versicherungszeiten führen dazu, dass Frauen vermehrt Bezieherinnen der Ausgleichszulage sind. Ein späterer Pensionsantritt bedeutet eine höhere Pension. Durch gezielte Maßnahmen ist eine vorzeitige Inanspruchnahme zu verhindern.“

Mit dem Wirkungsziel 3 war beabsichtigt, dass sich die wirtschaftliche Situation der Frauen verbessern sollte (z.B. durch höhere Pensionen) und diese daher weniger Ausgleichszulage benötigen.

(4) Fragen der Geschlechtergleichstellung waren im Pensionsrecht von hoher Bedeutung: Im Gefolge der Lissabon-Ziele entstand in der EU ein Whitepaper zu Nachhaltigkeit und Adäquanz der Leistungen im Pensionsrecht. Darin wurden auch die erheblichen geschlechtsspezifischen Unterschiede im Pensionsbezug reflektiert. Eine weitere EU-Studie befasste sich im Jahr 2013 mit dem „Gender Pension Gap“ (also dem Umstand, dass die Pensionen der Frauen im Durchschnitt wesentlich niedriger waren als die Pensionen der Männer). Die Studie gab diesen Unterschied in Österreich mit rd. 34 % an.

Auch das BMASK unternahm daraufhin Bemühungen zur Auseinandersetzung mit Gleichstellungsaspekten im Pensionsrecht. So lag – basierend auf Daten seit dem Jahr 2006 – eine genderdisaggregierte Erfolgsrechnung der SV-Träger (getrennt nach Frauen und Männern) vor. Im Jahr 2014 fand eine Konferenz zur Frage der Geschlechtergerechtigkeit im Pensionsrecht statt.¹⁰¹

(5) Das Themengebiet warf Fragestellungen mit hoher Relevanz für die Bürger, aber auch für die öffentliche Gebarung auf:

¹⁰¹ Altersrenten/-pensionen für Frauen – Ansprüche und Armutsvermeidung, am 3. und 4. April 2014

- Einerseits waren die Unterschiede zwischen den Einkommen von Frauen und Männern bei Pensionen noch wesentlich höher als im Erwerbsleben. Dies ergab sich vor allem daraus, dass zusätzlich zum Gender Pay Gap (also dem Umstand, dass Männer durchschnittlich ein höheres Aktiveinkommen bezogen als Frauen) auch eine höhere Teilzeitquote bei Frauen und längere Versicherungszeiten bei Männern wirksam wurden.
- Andererseits gingen auch erheblich höhere öffentliche Transferleistungen an Frauen. Beispielsweise zeigt die folgende Tabelle, dass bis zum Jahr 2008 die Pensionsversicherung der Unselbstständigen bei Männern mit einem positiven Saldo arbeitete, während für Frauen bereits damals ein Bundesbeitrag von rd. 3,96 Mrd. EUR benötigt wurde.¹⁰² Im Jahr 2013 unterstützte der Bund die Pensionsleistungen an Frauen mit rd. 4 Mrd. EUR mehr als jene an Männer.

Tabelle 14: Bundesbeitrag in der Pensionsversicherung 2006 bis 2012 nach Geschlecht				
	ASVG	GSVG/FSVG	BSVG	Summe
in Mio. EUR				
Frauen				
2006	3.698,2	474,2	581,5	4.754,0
2007	3.713,7	698,7	595,1	5.007,5
2008	3.957,7	725,9	655,6	5.339,2
2009	4.309,1	748,3	701,9	5.759,3
2010	4.196,5	770,6	730,3	5.697,4
2011	4.312,5	753,3	749,6	5.815,4
2012	4.702,9	779,8	797,4	6.280,1
Männer				
2006	- 199,8	700,9	629,4	1.130,5
2007	- 211,2	524,5	665,0	978,2
2008	- 118,1	583,4	685,6	1.150,9
2009	482,3	615,1	708,0	1.805,4
2010	632,7	723,3	714,4	2.070,4
2011	610,5	707,6	713,8	2.031,9
2012	788,5	762,9	719,2	2.270,6

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; Darstellung RH

¹⁰² Anzumerken war, dass dabei die Ausgaben für Witwenpensionen der Kategorie Frauen zugeordnet wurden, da diese die Leistungen erhielten (obwohl die verstorbenen Männer versichert waren).

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Auch im Bereich der Ausgleichszulagen erhielten im Jahr 2013 wesentlich mehr Frauen (154.378) eine Leistung als Männer (74.988). Die Zahlungen an Frauen (636 Mio. EUR im Jahr 2013) waren wesentlich höher als an Männer (369 Mio. EUR).

(6) Diese Unterschiede spiegelten teilweise das Berufsleben wider: Wer ein höheres Einkommen als Aktiver hatte, bezahlte höhere Beiträge und erhielt eine höhere Pension. Andererseits gestaltete das Pensionsrecht – und gerade das Ausgleichszulagenrecht – die Leistungshöhe auch nach anderen Kriterien und es konnte Unterschiede verstärken oder reduzieren. Dabei trafen unterschiedliche Elemente zusammen, z.B. wurde die Leistung für Frauen im Vergleich zu Männern vom unterschiedlichen Pensionsantrittsalter, von der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten oder auch von Witwenleistungen beeinflusst, so dass die Gesamtwirkung einer Regelung auf bestimmte Personengruppen nicht immer zu bestimmen war.

36.2 (1) Der RH hob positiv hervor, dass für das Jahr 2013 erstmals Angaben zur Wirkungsorientierung beim Bund vorlagen und dass dies eine wesentliche Neuerung darstellte. Der RH anerkannte die darin liegende Herausforderung und sah die Erfahrungen aus den ersten Jahren auch als wichtigen Input zur Weiterentwicklung des Konzepts der Wirkungsorientierung.

Der RH begrüßte die wirkungsorientierte Steuerung gerade im Zusammenhang mit dem Thema Ausgleichszulage. Er hielt eine Messung der Wirkungen des staatlichen Handelns in diesem Bereich für mehrfach entscheidend, z.B. im Hinblick auf

- die Effektivität und Treffsicherheit der Leistungen (Wird Altersarmut effektiv bekämpft? Erhalten nur Personen mit tatsächlichem Bedarf eine Leistung? Werden einzelne Gruppen bevorzugt oder benachteiligt?);
- die Abschätzung der Auswirkung von Gesetzesänderungen (z.B. die jährliche Erhöhung eines Richtsatzes, die nicht nur bestehenden Leistungsbeziehern höhere Auszahlungen bringt, sondern potenziell auch weiteren Personen Zugang zur Leistung gewährt);
- die Abschätzung der Auswirkung von Änderungen in den tatsächlichen Lebensumständen (Wie wirkt sich eine höhere Scheidungsrate auf die Altersarmut und die Ausgleichszulage aus? Wie eine höhere internationale Mobilität? Eine höhere Frauenbeschäftigungsquote?).

(2) Der RH merkte weiters an, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern im Pensionsalter ein strategisches Ziel im Konnex mit der Entwicklung der Pensionssysteme war, was sich in dem EU-Whitepaper oder auch in der Konferenz des BMASK widerspiegelte. Dieses Grundproblem zu adressieren, stand daher grundsätzlich im Einklang mit den strategischen Prioritäten des Bundes. Der RH anerkannte die Bemühungen des BMASK um die Auseinandersetzung mit der Geschlechtergleichstellung im Bereich der UG 22 und begrüßte insbesondere die vorliegende, zwischen Frauen und Männern getrennte Erfolgsrechnung.

(3) Der RH sah allerdings mehrere Punkte, in denen eine Verbesserung bzw. Weiterentwicklung erforderlich war:

Die Auswahl des Anteils der Frauen an den Ausgleichszulagenbeziehern als Wirkungsziel fokussierte die Fragestellung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern im Pensionssystem auf lediglich rd. 10 % der Pensionisten.¹⁰³ Eine Begründung dafür war aus den vom BMASK übermittelten Unterlagen nicht ersichtlich.

Weiters wären im Bereich der Ausgleichszulage auch andere als Gleichstellungsziele relevant gewesen, z.B. eine Klarstellung, welches Ziel die Ausgleichszulage letztlich verfolgte im Hinblick auf die Entwicklung der Richtsätze im Vergleich zur Kaufkraftentwicklung (siehe TZ 27), die Einordnung in das sich verändernde System anderer einkommensabhängiger Leistungen (siehe TZ 28 bis 35), die Treffsicherheit etwa im Vergleich verschiedener Berufsgruppen oder hinsichtlich der Einheitlichkeit und Steuerung der Vollziehung. Auch diesbezüglich war eine Begründung aus den vom BMASK übermittelten Unterlagen nicht ersichtlich.

(4) Die Formulierung des Wirkungsziels war nach Ansicht des RH nicht ausreichend präzise. Sie bezog sich nicht auf den Bedarf nach, sondern auf den Bezug von Ausgleichszulage. Somit beschrieb das Wirkungsziel nicht eine Verbesserung der Einkommenslage der Frauen im Pensionsalter und daraus resultierend einen geringeren Bedarf nach Unterstützung, sondern lediglich eine reduzierte Inanspruchnahme. Zum Beispiel führte eine Auszahlung der Ausgleichszulage in aufrechter Ehe an Männer statt an Frauen dazu, dass die Zahl der Frauen, die Ausgleichszulage bezogen, sank. Dies würde rechnerisch zur Zielerreichung beitragen, obwohl damit keine positive Veränderung der wirtschaftlichen Lage der Frauen erreicht würde. Die betroffenen Frauen wären vielmehr nach wie vor wirtschaftlich von der Ausgleichszu-

¹⁰³ Im Dezember 2013 bezogen rd. 2,3 Mio. Personen eine Pension, die Zahl der Ausgleichszulagenbezieher lag bei rd. 230.000. Somit bezog sich das Gleichstellungsziel auf rd. 10 % der Personen, die direkt als Leistungsempfänger von der UG 22 berührt wurden.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

lage und zusätzlich noch von der innerfamiliären Aufteilung der Mittel abhängig.

Der RH empfahl daher dem BMASK, bei der Weiterentwicklung der Instrumente und Inhalte der wirkungsorientierten Haushaltsführung die Begründung zur Relevanz der Wirkungsziele und die Präzision der sprachlichen Formulierung besonders zu berücksichtigen.

Der RH empfahl weiters dem BMASK, klarzustellen, wie die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bei den übrigen Pensionsbeziehern verfolgt werden soll und ob sich das Ziel der Reduktion der Frauenquote auf den Bezug von oder den Bedarf nach Ausgleichszulage bezog.

36.3 *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, seitens der zuständigen Fachsektion im BMASK seien die Wirkungsziele überarbeitet und bereits in den Strategiebericht 2016 bis 2019 eingearbeitet worden. Das Wirkungsziel in Bezug auf die Ausgleichszulage laute in Hinkunft: „Jährliche Erhöhung der Ausgleichszulagenrichtsätze in der Höhe des Anstieges des Verbraucherpreisindex.“*

36.4 Der RH erwiderte dem BMASK, dass das neue Wirkungsziel im Strategiebericht 2016 bis 2019 nicht in den Prüfungszeitraum des RH fiel und daher nicht Gegenstand der Prüfung war. Er hielt jedoch fest, dass die jährliche Erhöhung der Richtsätze in einer bestimmten Höhe eine Maßnahme und kein Wirkungsziel darstellte. Welche Wirkung bei den Leistungsbeziehern bzw. gesamtgesellschaftlich durch die Leistung von rd. 1 Mrd. EUR angestrebt wird (Armutsbekämpfung, Geschlechtergleichbehandlung etc.), wird durch die vom BMASK zitierte Formulierung nicht klargestellt.

Maßnahmen zur Umsetzung des Wirkungsziels 3

37.1 Zur Umsetzung des Wirkungsziels 3 zur Ausgleichszulage waren in den BFG 2013, 2014 und 2015 folgende Maßnahmen vorgesehen:

- a) Gezielte berufliche Rehabilitation, um die Notwendigkeit der Pension zu verhindern.
- b) Durchführung einer vertiefenden Gender-Analyse: Die nach Geschlecht erhobenen Daten werden dahin aufbereitet, dass damit gezielte Maßnahmen zur Verringerung der geschlechtsspezifischen Disparitäten abgeleitet werden können.

37.2 (1) Der RH beurteilte die Kohärenz zwischen dem gesetzten Ziel und den vorgesehenen Maßnahmen kritisch.

(2) Die Maßnahme der Rehabilitation, die den Zeitpunkt der Pensionierung nach hinten verschieben und so die Pensionshöhe steigern sollte, würde auch Männern zur Verfügung stehen. Insofern war nicht unmittelbar klar, warum der Anteil der Frauen an allen Ausgleichszulagenbeziehern durch diese Maßnahme sinken sollte. Die als zweite Maßnahme vorgesehenen weiteren Analysen werden für sich genommen nach Ansicht des RH den Anteil der Frauen mit Ausgleichszulage nicht verändern.

Die Gründe dafür, dass Frauen häufiger Ausgleichszulage bezogen, waren nach Ansicht des RH vielfältig und bezogen sich nicht nur auf den Pensionierungszeitpunkt. Im Vergleich zu Männern waren Frauen z.B. häufiger für die Kindererziehung und für Pflege und Betreuung von älteren Familienmitgliedern verantwortlich und deshalb häufiger in Teilzeitbeschäftigung oder ohne versicherungspflichtige Beschäftigung. Sie verdienten auch in der Aktivzeit im Durchschnitt weniger.

Diese Ursachen waren jedoch im Zeitraum 2013 bis 2015 kaum so zu beeinflussen, dass dies im gleichen Zeitraum bereits zu einer Absenkung des Frauenanteils bei der Ausgleichszulage führen konnte. Vor allem war eine solche Beeinflussung nicht durch Maßnahmen der Sozialversicherung bzw. des BMASK möglich. Relevant dafür könnten zwar generelle Maßnahmen der Gesellschaftspolitik (Kinderbetreuung etc.) sein, wie sie teilweise auch durch Gleichstellungsziele anderer Untergliederungen adressiert waren. Diese würden jedoch erst langfristig die Zahl der Frauen mit Ausgleichszulage verändern. Unmittelbar wirksam könnten lediglich Gesetzesänderungen sein.

Eine Maßnahme zur Zielerreichung, die auf die Erarbeitung gesetzlicher Änderungsvorschläge ausgerichtet war, war jedoch nicht vorgesehen. Der RH sah die Gefahr, dass der Eindruck entstehen könnte, die Vollziehung könnte bei bestehender Gesetzeslage Ergebnisse erreichen, die wesentlich Aufgabe des Gesetzgebers waren.

(3) Der RH vermisste daher eine Darlegung bzw. Analyse des Wirkungsgefüges der einzelnen Faktoren, die zur Erreichung des Wirkungsziels beitragen würden. Ohne eine solche Analyse hielt der RH die Kohärenz zwischen den geplanten Maßnahmen und den Wirkungszielen für problematisch.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Der RH empfahl daher dem BMASK, bei der Weiterentwicklung der Instrumente und Inhalte der wirkungsorientierten Haushaltsführung die Kohärenz zwischen Wirkungszielen und Maßnahmen besonders zu berücksichtigen. Weiters wäre klarzustellen, in welchem Ausmaß Maßnahmen der Vollziehung und in welchem Ausmaß Maßnahmen der Gesetzgebung für die Erreichung des Wirkungsziels erforderlich sind.

37.3 *Wie in TZ 36 verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf das im Strategiebericht 2016 bis 2019 überarbeitete Wirkungsziel in Bezug auf die Ausgleichszulage: „Jährliche Erhöhung der Richtsätze in der Höhe des Anstieges des Verbraucherpreisindex.“*

37.4 Der RH erwiderte dem BMASK, wie schon zu TZ 36, dass das neue Wirkungsziel im Strategiebericht 2016 bis 2019 nicht in den Prüfungszeitraum des RH fiel und daher nicht Gegenstand der Prüfung war. Er hielt jedoch fest, dass die jährliche Erhöhung der Richtsätze in einer bestimmten Höhe eine Maßnahme und kein Wirkungsziel darstellte. Welche Wirkung bei den Leistungsbeziehern bzw. gesamtgesellschaftlich durch die Leistung von rd. 1 Mrd. EUR angestrebt wird (Armutsbekämpfung, Geschlechtergleichbehandlung etc.), wird durch die vom BMASK zitierte Formulierung nicht klargestellt.

Indikatoren und Zielwerte

38.1 (1) Zur Messung des Erfolgs des Wirkungsziels 3 bzw. als Meilensteine war Folgendes vorgesehen:

a) Für die Maßnahme „gezielte berufliche Rehabilitation“ sollte im Jahr 2013 eine Evaluierung im jährlichen Rehabilitationsbericht des Hauptverbands erfolgen. Im Jahr 2014 war eine Analyse und Bewertung im Monitoringbericht über Rehab- und Umschulungsgeld vorgesehen. Dieser sollte im Frühling 2014 gesetzlich eingeführt und im 3. Quartal 2014 erstmals erstellt werden.

b) Die Maßnahme „Durchführung einer vertiefenden Gender-Analyse“ sollte im Jahr 2013 durch Aufbereitung und Analyse der Daten der Pensionsversicherungsträger auf Basis ihrer Erfolgsrechnungen erfolgen, im Jahr 2014 mittels nach Geschlecht getrennten Auswertungen im Monitoringbericht zum Pensionsantrittsalter bis zum Oktober 2014.

Der für die Maßnahmen des Jahres 2014 vorgesehene Monitoringbericht sollte durch das Sozialrechts-Änderungsgesetz 2014 (SRÄG 2014) im Frühjahr 2014 neu geschaffen werden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (bis Herbst 2014) war das Gesetz noch nicht in Kraft

getreten. Das BMASK erstellte im Herbst 2014 einen vom Umfang her reduzierten Monitoringbericht selbst.

(2) Als Kennzahlen für das Wirkungsziel 3 fungierten die absolute Anzahl der weiblichen und männlichen Ausgleichszulagenbezieher sowie der Anteil der Frauen, die Ausgleichszulage bezogen.

Tabelle 15: Kennzahlen für das Wirkungsziel 3 der UG 22

Kennzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2018	Veränderung
	Ist	Ist	Ist	Ziel	Ziel	Ziel	
	Anzahl						
AZ-Bezieher Frauen	163.304	160.255	156.870	158.788	152.346	142.901	- 12
AZ-Bezieher Männer	76.496	76.110	75.541	76.802	74.934	73.299	- 4
	in %						
Anteil Frauen	68,1	67,8	67,5	67,4	67,0	66,1	- 3

Anmerkung: Bei der Zieldefinition für 2013 waren die Ist-Werte für das Jahr 2012 nicht angeführt, im Teilheft 2014 war die Tabelle so abgebildet. Der Ist-Wert für Frauen für das Jahr 2013 war dort mit 154.981 angegeben, der Ist-Wert für Männer mit 75.429.

Quelle: BFG 2014 (Teilhefte)

(3) Die Statistik und auch das Wirkungsziel zur UG 22 stellten auf die Gesamtzahl der Frauen bzw. Männer ab, an die eine Ausgleichszulage ausgezahlt wurde. Zu beachten war jedoch, dass im Falle einer Auszahlung auf Basis eines Familienrichtsatzes nur eine Person die Zahlung erhielt, diese aber zur Versorgung beider Ehepartner gedacht war. Während somit bei einer Ausgleichszulage auf Basis des Einzelrichtsatzes der Empfänger der Zahlung auch die zu versorgende Partei war, war diese Logik bei einer Ausgleichszulage auf Basis des Familienrichtsatzes nicht zwingend gegeben.

Der RH wertete daher die Anzahl der Frauen und Männer getrennt nach Familien- und Einzelrichtsatz aus:¹⁰⁴

- Rund 18 % (PVA) bzw. rd. 20 % (SVB) der Bezieher von Familienrichtsätzen waren Frauen.¹⁰⁵
- Rund 76 % (PVA) bzw. rd. 80 % (SVB) der Bezieher von Einzelrichtsätzen waren Frauen.

¹⁰⁴ Dabei waren aufgrund der gewählten Datenbasis gewisse Unschärfen bei Personen mit besonders vielen Kinder-Richtsatzerhöhungen nicht auszuschließen. Dies konnte jedoch die Grundaussage der Auswertung nicht beeinträchtigen.

¹⁰⁵ Bei der PVA bezogen insgesamt rd. 22.600 Personen einen Familienrichtsatz, davon waren rd. 18.600 Männer und rd. 4.000 Frauen. Bei der SVB bezogen rd. 12.500 Personen einen Familienrichtsatz, davon waren rd. 9.900 Männer und rd. 2.600 Frauen.

Im Rahmen der Gespräche des RH mit den Vertretern der Pensionsversicherungsträger führten diese zur Erläuterung des hohen Männeranteils bei Ausgleichszulagen nach Familienrichtsätzen an, dass häufig Frauen früher in Pension gingen als Männer. Bei Pensionsantritt der Frau seien die Männer somit noch berufstätig, was oft aufgrund des noch höheren Einkommens die Gewährung einer Ausgleichszulage ausschließe. Bei Pensionsantritt des Mannes gelte dann dessen Pensionsantrag auch als Antrag auf Ausgleichszulage, so dass die Ausgleichszulage an ihn ausbezahlt würde.

Wie bereits unter TZ 30 angeführt, erfolgte die Auszahlung der bedarfsorientierten Mindestsicherung anders als jene der Ausgleichszulage in aufrechter Ehe anteilig direkt an beide Partner.

(4) Es gab zwar mehr weibliche Bezieher von Ausgleichszulagen, aber auch mehr weibliche Bezieher von Pensionen, da die Lebenserwartung der Männer niedriger war als die der Frauen. Der RH stellte fest,¹⁰⁶ dass bei der SVB nahezu der gesamte Geschlechterunterschied (rd. 60 % Frauenanteil im Jahr 2013) durch eine Bereinigung um diesen Umstand verschwand, bei der PVA (rd. 69 % Frauenanteil im Jahr 2013) dagegen nicht.

Dies konnte auch darin begründet sein, dass das Sozialversicherungsrecht der Bauern eine Reihe von Maßnahmen im Interesse einer Geschlechtergleichbehandlung setzte. So war z.B. die Bemessungsgrundlage der Pensionsbeiträge am Einheitswert orientiert, der sich nach der bewirtschafteten Liegenschaft und nicht nach der Person richtete (somit bestand im Gegensatz zu unselbstständigen Beschäftigungen keine Möglichkeit zu einer Geschlechterdiskriminierung bei der Bemessungsgrundlage). Weiters bestand bei gemeinsamer Bewirtschaftung ein Recht der Frau, (wie ihr Ehegatte) mit dem halben Versicherungswert versichert zu werden.

38.2 (1) Der RH merkte zunächst an, dass die Jahre 2010 bis 2012 – also bevor das Wirkungsziel galt – bereits eine etwa gleiche Entwicklung der maßgeblichen Kennzahlen aufwiesen, wie sie in den Zielwerten für die Jahre 2013 und 2014 zum Ausdruck kam. Insofern konnten die „Zielwerte“ lediglich als Fortschreibung der bisherigen Entwicklung aufgefasst werden.

¹⁰⁶ Der RH ermittelte die Gesamtzahl der männlichen bzw. weiblichen Bevölkerung in einer bestimmten Alterskohorte und bezog die Zahl der männlichen bzw. weiblichen Ausgleichszulagenbezieher jeweils auf diese Grundgesamtheit. Der sich ergebende Anteil der Ausgleichszulagenbezieher würde sich nicht wesentlich unterscheiden, wenn der gesamte Geschlechterunterschied auf die unterschiedliche Lebenserwartung zurückzuführen wäre.

Es war nicht ersichtlich, wie das BMASK die Entwicklung ohne Maßnahmen einschätzte und welcher Einfluss der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die maßgeblichen Zielgrößen vorgesehen war. Offen war auch, wie in der Messung der Kennzahl damit umzugehen war, dass zeitlich befristete berufsunfähige Personen ab dem Jahr 2014 keine Pension (und somit auch keine Ausgleichszulage), sondern Rehabilitationsgeld bezogen (TZ 32). Würden sie aus der Statistik fallen, so wären die Zahlen kaum mit den Vorjahren vergleichbar.

(2) Der RH merkte weiters an, dass der gewählte Indikator der Frauen, die Ausgleichszulage bezogen, mehrere Schwächen aufwies:

Der Anteil der wirtschaftlich auf Ausgleichszulage angewiesenen Frauen war noch wesentlich höher, als vom Indikator erfasst wurde. Bei diesem waren nämlich jene Frauen nicht berücksichtigt, die im Rahmen einer Ehe von Ausgleichszulage-Leistungen profitierten, die an den Ehemann ausbezahlt wurden. Der RH beurteilte es eher als problematisch, dass in den Familien nur ein geringer Anteil von Frauen die Auszahlungen der Ausgleichszulage erhielten, und verwies diesbezüglich darauf, dass die entsprechende rechtliche Regelung für die bedarfsorientierte Mindestsicherung aus dem Jahr 2010 eine anteilige Auszahlung an beide Ehepartner vorsah.

Weiters war ein Teil des geschlechtsspezifischen Unterschieds eindeutig in der unterschiedlichen Lebenserwartung von Frauen und Männern begründet. Insofern hielt der RH eine nach Trägern differenzierte und altersbereinigte Betrachtung für angezeigt.

Der RH empfahl daher dem BMASK, bei der Weiterentwicklung der Instrumente und Inhalte der wirkungsorientierten Haushaltsführung besondere Aufmerksamkeit auf die Auswahl richtiger, aussagekräftiger Indikatoren und die Quantifizierung (analytische Ableitung) der Zielwerte für diese Indikatoren zu legen.

Der RH empfahl weiters dem BMASK, klarzustellen, in welchem Ausmaß auch ohne Maßnahmen eine Reduktion des Frauenanteils bei der Ausgleichszulage zu erwarten ist und welche Wirkung den Maßnahmen zugeschrieben wird, eine getrennte Betrachtung von Beziehern von Einzel- und Familienrichtsätzen vorzunehmen und die Indikatoren auch altersstandardisiert zu analysieren.

- 38.3** *Wie in TZ 36 verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf das im Strategiebericht 2016 bis 2019 überarbeitete Wirkungsziel in Bezug auf die Ausgleichszulage: „Jährliche Erhöhung der Ausgleichszulagenrichtsätze in der Höhe des Anstieges des Verbraucherpreisindex.“*

38.4 Der RH erwiderte dem BMASK, wie schon zu TZ 36, dass das neue Wirkungsziel im Strategiebericht 2016 bis 2019 nicht in den Prüfungszeitraum des RH fiel und daher nicht Gegenstand der Prüfung war. Er hielt jedoch fest, dass die jährliche Erhöhung der Richtsätze in einer bestimmten Höhe eine Maßnahme und kein Wirkungsziel darstellte. Welche Wirkung bei den Leistungsbeziehern bzw. gesamtgesellschaftlich durch die Leistung von rd. 1 Mrd. EUR angestrebt wird (Armutsbekämpfung, Geschlechtergleichbehandlung etc.), wird durch die vom BMASK zitierte Formulierung nicht klargestellt.

Prozess zur Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung

39.1 (1) Das BKA hatte im Jahr 2011 das „Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung“ erstellt, das den Prozess zur Erstellung (und Evaluierung) der Wirkungsziele umfassend beschrieb.

(2) Der RH ersuchte das BMASK um Übermittlung der Unterlagen zum Prozess, in dem die Angaben zur Wirkungsorientierung der UG 22 (das Wirkungsziel, die zugehörigen Maßnahmen und Indikatoren) festgelegt worden waren. Das BMASK übermittelte daraufhin eine E-Mail, die festhielt, dass die Festlegung der Wirkungsziele für die UG 22 im Rahmen einer Abteilungsleitersitzung erfolgt und Ergebnis einer intensiven Diskussion gewesen sei. Die Gleichbehandlungsbeauftragten seien eingebunden gewesen. Weitere Unterlagen würden dazu nicht existieren.

(3) Auch gleichstellungsbezogene Wirkungsziele anderer Untergliederungen (z.B. im Bereich Familie und Jugend) betrafen das Wirkungsgefüge zwischen Berufsleben, Erwerbsquote, Einkommenshöhe und der daraus resultierenden Pension bzw. dem Bedarf nach Ausgleichszulage. Nähere Angaben zum Zusammenspiel und der relativen Bedeutung der maßgeblichen Faktoren im Zeitablauf zur Erreichung der ausgleichszulagenbezogenen Ziele lagen nicht vor.

(4) Der erste Bericht an den Nationalrat über die Ergebnisse der Wirkungsorientierung erfolgte im Herbst 2014. Dieser wies aus, dass die Indikatoren für das Wirkungsziel 3 der UG 22 im Jahr 2013 zur Gänze erreicht worden waren. Der Bericht enthielt keinen Hinweis darauf, dass die für das Jahr 2014 vorgesehenen Maßnahmen im Konnex mit dem Monitoringbericht nicht erreichbar waren, weil mangels Beschlussfassung über das SRÄG 2014 dieser Bericht nicht im ursprünglich geplanten Umfang erstellt werden konnte.

39.2 (1) Der RH merkte kritisch an, dass nach der Darstellung des BMASK die Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung relativ informell im Rahmen einer Sitzung erfolgt war. Ein ausführlicherer Prozess zur Erarbeitung und Formulierung des Wirkungsziels würde nach Auffassung des RH zur Qualität der Angaben zur Wirkungsorientierung beitragen.

(2) Der RH merkte insbesondere an, dass ein vertieftes Verständnis des Wirkungsgefüges zwischen den Wirkungszielen mehrerer Untergliederungen, z.B. betreffend Berufsleben, Erwerbsquote, Einkommenshöhe und der daraus resultierenden Pension bzw. dem Bedarf nach Ausgleichszulage wesentlich wäre, um die erfolgversprechendsten Maßnahmen zur Zielerreichung festzulegen.

(3) Nach Auffassung des RH wäre es weiters zweckmäßig, eine bereits absehbare Zielverfehlung 2014 (z.B. aufgrund der nicht erfolgten Beschlussfassung über das SRÄG 2014) in die Evaluierung des Jahres 2013 aufzunehmen, um eine zeitnahe Reaktion zu ermöglichen. Die Evaluierung der Zielerreichung 2013 reflektierte jedoch diesen Umstand nicht.

Der RH empfahl dem BMASK, den Prozess zur Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung (z.B. die zur Verfügung gestellte Zeit, die Anzahl der befassten Personen etc.) so zu gestalten, dass die Qualität der entwickelten Angaben ausreichend sichergestellt war. Er wies insbesondere auf die Notwendigkeit einer Untergliederungen-übergreifenden Abstimmung und einer rechtzeitigen Berücksichtigung auch ungünstiger Faktoren zur künftigen Zielerreichung hin.

Datenbasis

40.1 (1) Als Ausgangsbasis für die Gestaltung der Angaben zur Wirkungsorientierung standen verschiedene Datenquellen zur Verfügung: Das „statistische Handbuch“ des Hauptverbands zeigte je nach Geschlecht, Berufsstand und Pensionsart eine deutlich unterschiedliche Inanspruchnahme der Ausgleichszulage und eine unterschiedliche Entwicklung des Ausgleichszulagenrichtsatzes gegenüber der Entwicklung der Kaufkraft bzw. den jeweiligen Pensionsanpassungen. Studien über die Ursachen dieser Auffälligkeiten bzw. das Wirkungsgefüge zwischen den maßgeblichen Faktoren (z.B. Ursachen für unterschiedliche Beitragsleistungen, Versicherungszeiten, Ersatzzeiten etc.) wurden dem RH nicht vorgelegt.

(2) Bei den Pensionsversicherungsträgern waren zahlreiche Informationen, z.B. über Familienstand, Versicherungsverläufe und weitere Einkommen verfügbar. Die dem RH übermittelte Übersicht der im Rahmen der Vollziehung verfügbaren Datenfelder bzw. Datenrelationen umfasste rd. 2.500 Einträge. Aus diesen gespeicherten Daten wären umfassende Auswertungen zu soziodemographischen Faktoren der Ausgleichszulagen-Inanspruchnahme möglich (z.B. eine Ursachenanalyse im Hinblick auf Familienstand, Pensionierungszeitpunkt bzw. Alter zu diesem Zeitpunkt, Versicherungsverlauf, Kindererziehungszeiten, Branche etc.)¹⁰⁷ Die PVA wies jedoch darauf hin, dass die Daten nicht zum Zweck derartiger Auswertungen erfasst bzw. aufbereitet seien. Die Speicherung und Auswertung der Daten erfolgte bei den Pensionsversicherungsträgern zum Zweck einer korrekten Vollziehung im Einzelfall.

(3) Direkte statistische Auswertungen erfolgten grundsätzlich nur im Umfang der vom BMASK erlassenen statistischen Weisungen. Die statistischen Weisungen waren nicht auf die Gewinnung von Daten zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausgerichtet.

Nach Angaben der PVA sei jedoch ein Projekt „Datawarehouse“ beauftragt, im Zuge dessen entsprechende Vorarbeiten geprüft würden.

40.2 Der RH beurteilte die Verfügbarkeit von Daten, um den Bedarf nach Ausgleichszulage und deren Wirkung beurteilen zu können, als wesentliche Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Steuerung. Im Bereich der Ausgleichszulage betraf dies einerseits die Frage, ob der tatsächliche Sachverhalt im Einzelnen überhaupt festgestellt werden konnte (siehe TZ 34). Andererseits stellte sich die Frage, ob die Daten so gespeichert waren, dass entsprechende Auswertungen möglich waren. Der RH hob in diesem Zusammenhang hervor, dass umfassende Daten grundsätzlich erhoben und gespeichert waren, allerdings nicht systematisch ausgewertet wurden.

Der RH war der Ansicht, dass ein enger Dialog zwischen den Stellen, die am nächsten bei der Datenerfassung waren, und jenen Stellen, die mit der Festlegung der Angaben zur Wirkungsorientierung und entsprechenden Analysen betraut waren, unabdingbar war. Eine Beschränkung auf bestimmte, in den statistischen Weisungen des BMASK vorgesehene

¹⁰⁷ Während der Gebarungsüberprüfung des RH erfolgte die Berechnung der Kontoerstgutschriften. Dies führte auch dazu, dass die Verwaltungsapplikation teilweise ausgelastet war bzw. auf Datenbestände zu den Versicherungsverläufen nicht zeitnah zugegriffen werden konnte. Teilweise wären für die Auswertungen umfangreiche konzeptionelle und datentechnische Vorbereitungsarbeiten erforderlich gewesen, so dass diese Auswertungen nicht im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung erfolgen konnten.

Auswertungen schien dem RH angesichts der rd. 2.500 gespeicherten Datenfelder und der Komplexität der unterschiedlichen Lebenssachverhalte nicht zweckmäßig. Er wies auch darauf hin, dass je nach den auftretenden statistischen Auffälligkeiten der Inanspruchnahme unterschiedliche Ursachenanalysen erforderlich sein könnten.

Der RH empfahl daher dem BMASK, der PVA und der SVB, die Verwaltungsdaten der Vollziehung der Pensionsversicherung und der Ausgleichszulage unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Grenzen so zu strukturieren, dass sie auch über den in den statistischen Weisungen vorgesehenen Umfang hinaus für Auswertungen im Rahmen der Wirkungsorientierung geeignet sind, sowie ein Konzept zur Nutzung der bei den Pensionsversicherungsträgern gespeicherten Daten zur Unterstützung der Wirkungsorientierung zu entwickeln.

40.3 *Die PVA bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass sich im Zusammenspiel aller Daten, die bei einem Pensionisten gespeichert sind, umfassende Möglichkeiten für Auswertungen zu soziodemographischen Faktoren der Ausgleichszulagen-Inanspruchnahme ergäben. Die PVA als Vollziehungsorgan liefere alle Daten entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag. Sollten seitens des BMASK umfangreichere Anfragen an sie gestellt werden, sei die PVA selbstverständlich bemüht, diese zu beantworten, sofern dies aus der vorliegenden Datenlage möglich sei.*

40.4 Der RH hielt es nach dem Stellungsverfahren nicht für gesichert, dass eine Neustrukturierung und verbesserte Nutzung der Daten erfolgen wird: Während die PVA auf das BMASK verwies, erstattete dieses keine Stellungnahme. Der RH hielt fest, dass eine Zusammenarbeit beider Stellen erforderlich war. Das BMASK hätte – auf Grundlage einer strategischen Perspektive – Ziele der Auswertungen zu definieren; die PVA hätte – aufgrund ihrer größeren Nähe zur Vollziehung bzw. zu den Daten – eine entsprechende Unterstützung zu leisten.

Zusammenfassung

41 (1) Zusammenfassend begrüßte der RH die Umsetzung der wirkungsorientierten Haushaltsführung und hielt die Formulierung eines Gleichstellungsziels im Bereich der UG 22 für besonders wichtig. Dies deshalb, da einerseits Frauen im Schnitt um rd. 34 % weniger Pension erhielten als Männer und andererseits der Bund um rd. 4 Mrd. EUR mehr für die Unterstützung der Pensionen für Frauen als jene der Männer verwendete.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

(2) Der RH hob jedoch folgende Punkte kritisch hervor:

- Die Auswahl eines relativ kleinen Segments der UG 22 für das Wirkungsziel (nur rd. 10 % der Betroffenen) war in den Unterlagen zur wirkungsorientierten Haushaltsführung nicht begründet (TZ 36).
- Die Ausrichtung des Wirkungsziels nicht am Bedarf, sondern am tatsächlichen Bezug der Ausgleichszulage, war nach Ansicht des RH missverständlich (TZ 36).
- Das Wirkungsgefüge zwischen den geplanten Maßnahmen und den angestrebten Zielen war letztlich nicht klar. Weder die (auch Männern zur Verfügung stehende) Rehabilitation noch das Vorhaben weiterer Analysen selbst schien dem RH geeignet, eine wesentliche Veränderung des Frauenanteils an der Ausgleichszulage zu bewirken. Das BMASK konnte nach Auffassung des RH durch Maßnahmen der Vollziehung im Bereich der Sozialversicherung nur einen kleinen Beitrag zur Erreichung des Wirkungsziels leisten. Gesetzliche Maßnahmen waren aber nicht als Maßnahmen vorgesehen (TZ 37).
- Der ausgewählte Indikator berücksichtigte nicht, dass Frauen auch im Rahmen des Familienrichtsatzes von Ausgleichszulagen profitieren konnten. Ebenso erfolgte keine Altersstandardisierung. Es war nicht klar, wie die Indikatoren an die Einführung des Rehabilitationsgelds angepasst werden sollten (TZ 38).
- Es war nicht klar, inwieweit die gewählten Zielwerte für die Indikatoren über eine Fortschreibung der bestehenden Trends hinausgingen (TZ 38).
- Hinsichtlich der Evaluierung der Zielerreichung kritisierte der RH, dass diese die fehlende Beschlussfassung über das SRÄG 2014 und deren Konsequenzen für den Monitoringbericht nicht angesprochen hatte (TZ 39).
- Der RH merkte kritisch an, dass nach der Darstellung des BMASK die Erarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung relativ informell im Rahmen einer Sitzung erfolgt war. Ein ausführlicherer Prozess zur Erarbeitung und Formulierung des Wirkungsziels würde zur Genauigkeit der Formulierung beitragen (TZ 39).

(3) Insgesamt hielt der RH daher einerseits die grundlegenden Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern im Pensionsbereich durch die gewählten Wirkungsziele und Maßnahmen nicht für aus-

reichend adressiert. Andererseits erachtete er die Formulierung des Wirkungsziels, die analytische Ableitung der angestrebten Indikatorwerte und die Kohärenz zwischen Maßnahmen und Wirkungsziel für verbesserungsfähig.

Der RH verwies daher auf seine Empfehlungen an das BMASK, die Instrumente und Inhalte der wirkungsorientierten Haushaltsführung weiterzuentwickeln und dabei verstärkt Überlegungen anzustellen

- zur Begründung der Relevanz der Wirkungsziele und der sprachlichen Präzision ihrer Formulierung,
- zur Kohärenz zwischen Maßnahmen und Wirkungszielen,
- zur Auswahl richtiger, aussagekräftiger Indikatoren,
- zur analytischen Ableitung der angestrebten Indikatorwerte,
- zur Gestaltung des Prozesses zur Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung und
- zur auswertungstauglichen Strukturierung der vorhandenen Daten.

Er verwies weiters auf seine Empfehlungen (TZ 38), klarzustellen

- wie die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bei den übrigen Pensionsbeziehern verfolgt werden soll,
- ob sich das Ziel der Reduktion der Frauenquote auf den Bezug von oder den Bedarf nach Ausgleichszulage bezog,
- in welchem Ausmaß auch ohne Maßnahmen eine Reduktion des Frauenanteils zu erwarten ist und welche Wirkung den Maßnahmen zugeschrieben wird,
- in welchem Ausmaß Maßnahmen der Vollziehung und in welchem Ausmaß Maßnahmen der Gesetzgebung für die Erreichung des Wirkungsziels erforderlich sind; sowie
- eine getrennte Betrachtung von Beziehern von Einzel- und Familienrichtsätzen vorzunehmen;
- die Indikatoren auch altersstandardisiert zu analysieren und

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

- ein Konzept zur Nutzung der bei den Pensionsversicherungsträgern gespeicherten Daten zur Unterstützung der Wirkungsorientierung zu entwickeln.

Unterschiede
zwischen Berufs-
ständen

42.1 (1) Seit der Pensionsharmonisierung im Jahr 2004 war ein gleicher Beitragssatz (22,8 %) für die gesamte gesetzliche Pensionsversicherung vorgesehen, d.h. sowohl für Gewerbetreibende und vom FSVG erfasste Freiberufler als auch für Bauern und Unselbstständige. Diesem gleichen Beitragssatz stand eine grundsätzlich gleiche Berechnung der Pension (Steigerungsbeträge und Bemessungsgrundlagen) gegenüber. Insofern galt für die davon erfassten Berufsgruppen ein harmonisiertes Pensionsrecht.

Dennoch bestanden im Einzelnen weiter erhebliche Unterschiede – z.B. die (teilweise unterschiedliche) Partnerleistung des Bundes für Gewerbetreibende, Freiberufler bzw. Bauern, die Anrechnung eines fiktiven Ausgedinges (Aufgabepauschale) oder die Berücksichtigung eines Solidaritätsbeitrags.

Auch die für die Finanzierung maßgeblichen faktischen Verhältnisse – z.B. das Verhältnis zwischen der Anzahl der Beitragszahler und der Leistungsempfänger – unterschieden sich erheblich zwischen den verschiedenen Versichertengruppen. Besonders bei der Berufsgruppe der Bauern stand einer hohen Anzahl von Leistungsbeziehern eine relativ geringe und weiter sinkende Anzahl von Beitragszahlern gegenüber. Darüber hinaus war die bäuerliche Altersversorgung immer noch von der Bezugnahme auf Ausgedingeleistungen vom Übernehmer von landwirtschaftlichen Betrieben geprägt.

(2) Daher unterschied sich die Finanzierung der durchschnittlichen Pensionen bei ASVG, BSVG und GSVG/FSVG erheblich. Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittliche Pensionshöhe, den davon durch Beiträge gedeckten Teil und den davon durch Bundesmittel gedeckten Teil nach diesen Versicherungszweigen:

Tabelle 16: Beitragsdeckung der durchschnittlichen Pension nach Berufsgruppen in den Jahren 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
	Durchschnittspensionen¹				
ASVG	957	982	1.001	1.013	1.066
GSVG/FSVG	1.088	1.121	1.146	1.162	1.223
BSVG	657	673	689	625	738
gesamt	941	967	987	993	1.052
	davon durch Beiträge gedeckt				
ASVG	763	789	808	808	850
GSVG/FSVG	522	510	554	557	675
BSVG	126	127	132	121	146
gesamt	688	710	731	728	779
	davon durch Bundesmittel gedeckt				
ASVG	194	193	193	206	216
GSVG/FSVG	566	611	592	606	549
BSVG	531	547	557	503	592
gesamt	254	257	256	266	274

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Inklusive Zulagen und Zuschüsse; die Werte beziehen sich auf den Dezember des jeweiligen Jahres.

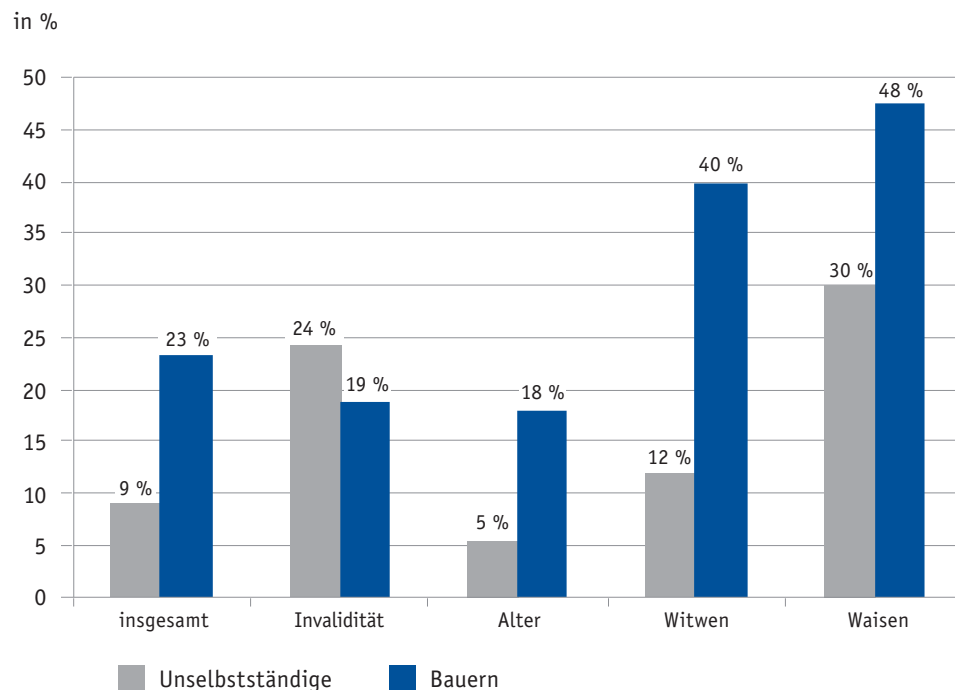
Quellen: BMASK; Darstellung RH

Der Eigenfinanzierungsanteil der durchschnittlichen Pension lag im ASVG im Jahr 2013 bei rd. 80 % (850 EUR von 1.066 EUR), nach dem BSVG dagegen bei rd. 20 % (146 EUR von 738 EUR).

(3) Auch die finanzielle Belastung für den Bund aufgrund der Finanzierung der Ausgleichszulage stellte sich im Bereich des BSVG anders dar als im Bereich des ASVG.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Ausgleichszulagenbezieher an allen Pensionisten im Vergleich zwischen Unselbstständigen (PVA nach ASVG) und Bauern (SVB nach BSVG), einerseits insgesamt, andererseits je nach Leistungsart (Alterspensionen, Invaliditätspensionen, Witwenpensionen und Waisenpensionen):

Abbildung 5: Anteil der Ausgleichszulagenbezieher an allen Pensionisten



Quelle: Hauptverband

Etwa jeder zehnte Pensionist im ASVG und etwa jeder vierte Pensionist im BSVG erhielten eine Ausgleichszulage. Besonders hoch war der Unterschied bei den Witwen- und Alterspensionen, etwas geringer bei den Waisenpensionen. Lediglich bei Invaliditätspensionen war der Anteil der Ausgleichszulagenbezieher bei der SVB niedriger als bei der PVA.¹⁰⁸

Darüber hinaus war die durchschnittliche Ausgleichszulage bei der SVB höher als bei allen anderen Berufsgruppen:

¹⁰⁸ Dazu ist anzumerken, dass im Bereich des BSVG erst ab 57 Jahren ein Berufsschutz bestand (§ 124 BSVG). Das für den Tätigkeitsschutz relevante Lebensalter wird bis zum Jahr 2017 stufenweise vom 57. auf das 60. Lebensjahr angehoben, und zwar in der Weise, dass in den Kalenderjahren 2013 und 2014 das vollendete 58. Lebensjahr und in den Kalenderjahren 2015 und 2016 das vollendete 59. Lebensjahr relevant ist (§ 334 Abs. 4 BSVG). Demgegenüber war ein Berufsschutz bei ASVG-Pensionisten bereits früher möglich (§ 255 ASVG).

Tabelle 17: Durchschnittliche Ausgleichszulage im Dezember 2012 nach Pensionsart und Versicherungsträger

	gesamt	zu Invaliditäts- pensionen	zu Alters- pensionen	zu Witwen- pensionen	zu Waisen- pensionen
	in EUR				
alle Pensionsversicherungsträger	286	290	288	281	278
PVA	261	281	264	240	250
<i>davon</i>					
Arbeiter	266	288	268	244	264
Angestellte	238	257	245	205	174
VAEB – Eisenbahnen	216	199	194	232	293
VAEB – Bergbau	192	237	190	169	309
SVA	295	305	275	315	311
SVB	386	418	373	394	424

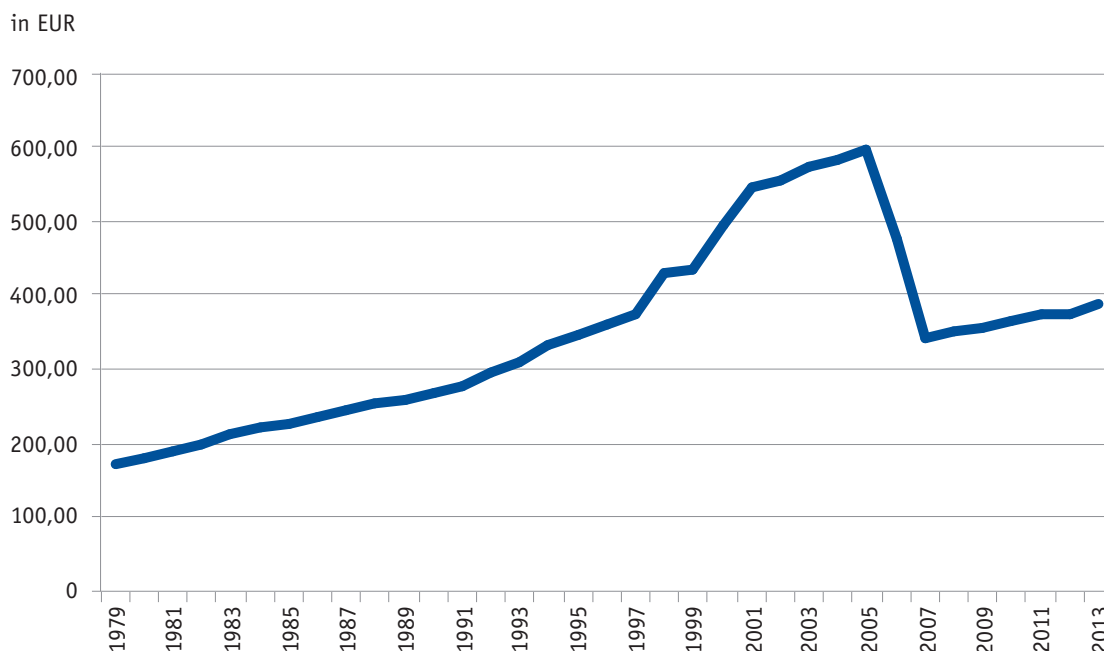
Quellen: Hauptverband; Darstellung RH

(4) Wie für die Pensionshöhe generell galt auch für die Ausgleichszulage, dass die Inanspruchnahme sowie die Höhe einerseits soziodemographische Verhältnisse widerspiegeln, andererseits von der Gestaltung des Pensions- und Ausgleichszulagenrechts abhängen.

a) Ein wichtiger Faktor war dabei die durchschnittliche Beitragshöhe, die bei der SVB deutlich unter jener der PVA lag. Ein wesentlicher Parameter war die Mindestbeitragsgrundlage bzw. die Grenze für die Versicherungspflicht bzw. Versicherungsmöglichkeit: Bestand eine niedrige Untergrenze für den Erwerb von Pensionsversicherungszeiten, so konnten auch Personen mit sehr geringem Einkommen Pensionsversicherungszeiten erwerben und so letztlich einen Anspruch auf eine Pension erhalten. Die Pension war dann zwar sehr niedrig, wurde aber auf den Ausgleichszulagenrichtsatz erhöht. Eine höhere Untergrenze für die Versicherungsmöglichkeit bzw. eine höhere Mindestbeitragsgrundlage schloss diese Personen dagegen vom Erwerb eines Pensionsanspruchs aus. Sie bekamen dann auch keine Ausgleichszulage. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Mindestbeitragsgrundlage nach dem BSVG:

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Abbildung 6: Mindestbeitragsgrundlage nach dem BSVG



Quelle: SVB

Zwischen den Jahren 1997 und 2006 lag ein erheblicher Anstieg der Mindestbeitragsgrundlage vor, dann eine starke Absenkung.

b) Ein weiterer wesentlicher Faktor des Pensionsrechts, der die Höhe der Ausgleichszulage beeinflusste, war die Art, wie weitere Einkommen berücksichtigt wurden. Im landwirtschaftlichen Bereich erfolgte dabei in zwei Bereichen eine Pauschalierung: Einerseits bei der Berücksichtigung der Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebs, andererseits bei der Berücksichtigung einer Aufgabepauschale („fiktives Ausgedinge“).

Wer einen landwirtschaftlichen Betrieb aufgab, dem wurde auf eine etwaige Ausgleichszulage ein bestimmter pauschalierter Betrag als Ausgedinge angerechnet, unabhängig davon, ob tatsächlich der Nachfolger in der Betriebsführung Ausgedingeleistungen erbrachte.¹⁰⁹ Die Höhe dieser Aufgabepauschale sank aufgrund der aktuellen gesetzlichen Bestimmungen. Dies soll Veränderungen in der bäuerlichen Lebenswelt widerspiegeln: Einerseits gab es einen Konzentrationsprozess (viele Betriebe wurden nicht mehr innerhalb der Familie über-

¹⁰⁹ Dies ging darauf zurück, dass in der Vergangenheit Ausgedingeleistungen bei Betriebsübernahme üblich waren und die Einführung der gesetzlichen Pensionsversicherung für Bauern nicht dazu führen sollte, dass auf die Vereinbarung derartiger Leistungen zugunsten der Kinder aber zu Lasten der Öffentlichkeit verzichtet werden sollte.

geben), andererseits konnten kleinere Betriebe nicht mehr mehrere Generationen ernähren. Die Geschwindigkeit des Abschmelzens der Aufgabepauschale wurde in der Vergangenheit mehrmals angepasst.

(5) Eine analytische Grundlage, die zeigte, dass die Gestaltung – bzw. die aktuellen Änderungen – des Pensions- bzw. Ausgleichszulagenrechts ein gleiches Verhältnis von Beiträgen und Leistungen bzw. eine sachlich angemessene Gleichbehandlung im Hinblick auf den öffentlichen Finanzierungsanteil verwirklichten, konnte dem RH nicht vorgelegt werden. Mehrere Gesprächspartner des RH führten aus, dass im Rahmen der Pensionsreformen der Jahre 2003 und 2004 entsprechende Analysen stattgefunden hätten, die jedoch nicht abgeschlossen bzw. veröffentlicht worden seien. Elemente derartiger Berechnungen waren in Veröffentlichungen bzw. Pressemeldungen verschiedener Interessenvertretungen, z.B. des Bauernbundes oder der Arbeiterkammer, enthalten.

42.2 Zusammenfassend hielt der RH fest:

- Der Finanzierungsanteil des Bundes lag bei den Pensionsversicherungsleistungen der Bauern wesentlich über jenem nach ASVG.
- Dies war einerseits auf soziodemographische Faktoren (z.B. einer höheren Quote von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern), andererseits auch auf die Ausgestaltung des Pensionsrechts (z.B. der Gewährung einer Partnerleistung) zurückzuführen.
- Während der Anteil der Ausgleichszulagenbezieher bei Unselbstständigen im Schnitt bei rd. 10 % lag, betrug er bei Bauern rd. 25 % und war damit mehr als doppelt so hoch. Die durchschnittliche Höhe der Ausgleichszulage lag bei den Bauern um rd. 50 % über der durchschnittlichen Höhe bei der PVA. Je Pensionist lagen die Aufwendungen der Ausgleichszulage bei der SVB somit rund vier Mal so hoch wie bei der PVA.
- Dafür wesentliche Elemente der rechtlichen Regelung betrafen z.B. die Festlegung der Mindestbeitragsgrundlage im BSVG und die Pauschalierung der Aufgabepauschale sowie anderer Leistungen (z.B. von Wohnrechten).
- Mehrere dieser Parameter wurden zwischen den Jahren 2000 und 2014 geändert, wodurch sich Auswirkungen im Bereich der Ausgaben für Pensionen und Ausgleichszulagen und ihrer Finanzierung ergaben.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

- Eine Grundlage, auf deren Basis die sachliche Rechtfertigung bzw. die Balance zwischen den gesetzlichen und den zugrunde liegenden soziodemographischen Unterschieden auch analytisch nachvollzogen werden könnte, konnte dem RH nicht vorgelegt werden.

Angesichts der hohen finanziellen Bedeutung der Finanzierung des Pensionssystems sowohl für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als auch für die Lebensplanung der Betroffenen kritisierte der RH, dass keine analytische Grundlage für die unterschiedliche Übernahme von finanziellen Lasten vorlag. Er hob hervor, dass für einen höheren öffentlichen Finanzierungsanteil für einzelne Berufsgruppen durchaus sachliche Rechtfertigungen vorliegen konnten (z.B. ein unterschiedliches Verhältnis zwischen Pensionisten und Beitragszahlern), wies aber auch darauf hin, dass auch die Ausgestaltung von pensionsrechtlichen Details (z.B. Mindestbeitragsgrundlagen und Pauschalierungen) diesbezüglich Auswirkungen hatte.

Der RH empfahl daher dem BMASK, eine analytische Grundlage zu entwickeln, die eine sachliche Analyse der Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil ermöglichte. Diese hätte einerseits Bezug auf soziodemographische Ursachen und andererseits Bezug auf Ursachen in der Ausgestaltung des Pensionsrechts zu nehmen.

- 42.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei der wesentlichste Bestimmungsgrund für die Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil zwischen den einzelnen Pensionsversicherungsträgern – wie vom RH im Sachverhalt angeführt – das unterschiedliche zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Die Anzahl der Beitragszahler und Leistungsempfänger sei jeweils bekannt. Vor 1992 hätte es für Bäuerinnen keine eigenständige Altersvorsorge gegeben. Daraus ergebe sich (auch in Verbindung mit den vergleichsweise niedrigen Pensionen der Männer) ein höheres Risiko, eine Ausgleichszulage zu beziehen.*

Die Ursachen sowohl für die Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil zwischen den Pensionsversicherungsträgern im Allgemeinen und für den unterschiedlichen Anteil der Ausgleichszulagenbezieher im Speziellen seien daher bekannt und bedürften keiner gesonderten Analyse.

- 42.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass das BMASK mit den von ihm hervorgehobenen Besonderheiten die Ausführungen des RH (TZ 42.1) bestätigte. Der RH hielt dem BMASK entgegen, dass die genannten Besonderheiten – wiewohl sie richtig und wesentlich waren – nicht ausschließlich ausschlaggebend waren.

Sie konnten zwei wesentliche Faktoren nicht analytisch begründen:

- die seit dem Jahr 2000 geänderten Rahmenbedingungen mit Einfluss auf die mittelfristig notwendigen trägerspezifischen Bundesmittel (z.B. Änderung Mindestbeitragsgrundlage, Aufgabepauschale);
- die Ausprägung in Detailregelungen (z.B. Anrechnung von Wohnrechten mit sehr niedrigen Beträgen).

Der RH wies darauf hin, dass ohne konkrete Quantifizierung der Verweis auf das Verhältnis der Aktiven zu den Pensionisten bzw. die Rechte der Bäuerinnen vor 1992 eine Universalrechtfertigung für jede Differenzierung wäre. Er hielt daher eine analytische Grundlage, die die Auswirkungen der unterschiedlichen Regelungen und demographischen Basis auch quantitativ bewertete, für essentiell und hielt an seiner Empfehlung fest.

Bezieher ausländischer Pensionen

43.1 (1) Grundsätzlich war der Bezug einer Ausgleichszulage zwar nicht an die österreichische Staatsbürgerschaft, aber zunächst einerseits an einen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und andererseits an den Bezug einer österreichischen Grundleistung (Pension) geknüpft (§ 292 ASVG).

Im Rahmen der Europäischen Integration stellte sich die Frage, ob diese Anforderungen angesichts einer zunehmenden internationalen Mobilität weiterhin gelten sollten und wie diese vollzogen werden konnten.

Bereits anlässlich des EU-Beitritts Österreichs im Jahr 1995 wurde klargestellt, dass zwar österreichische Pensionen auch dann ausbezahlt werden, wenn ein Pensionist in ein anderes Land übersiedelte, aber ein solcher „Export“ einer Ausgleichszulage nicht erfolgen sollte.¹¹⁰

¹¹⁰ Siehe die VO (EG) Nr. 1408/71 (insbesondere Art. 4 Abs. 2a), Art. 70 der VO (EG) Nr. 883/2004 i.V.m. Anhang 10 und das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-160/02 Skalka: Die Ausgleichszulage ist eine beitragsunabhängige Sonderleistung. Zur besseren Vollziehbarkeit dieser Bestimmung regelte der Gesetzgeber im Jahr 2009 (SRÄG 2009, BGBl. I Nr. 147/2009), dass bei begründeten Zweifeln am gewöhnlichen Aufenthalt ein Verfahren zur Entziehung der Ausgleichszulage von Amts wegen einzuleiten war. In diesem Verfahren hatte der Berechtigte den Beweis für seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland zu erbringen (§ 292 Abs. 14 ASVG). Für die Dauer des Verfahrens konnte der Versicherungsträger die Leistung gemäß § 104 Abs. 6 ASVG auf Barzahlung umstellen. Weiters war eine Zusammenarbeit mit den Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörden bzw. der Fremdenpolizei vorgesehen (§ 459 f. ASVG).

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

(2) Zur Klärung, ob der gewöhnliche Aufenthalt tatsächlich im Inland lag, beschränkte sich die PVA bei Zweifelsfällen keineswegs auf ZMR-Abfragen, sondern führte umfangreiche Erhebungen durch. Sie prüfte z.B. anhand von Mietverträgen, Rechnungen für Heizung, Strom oder Telefon, wo der Lebensmittelpunkt der betreffenden Personen lag. Gegebenenfalls nahm die PVA auch Amtshilfe der Fremdenpolizei für Befragungen bzw. für Erhebungen vor Ort in Anspruch (§ 459 f. ASVG).

Bestanden begründete Zweifel am gewöhnlichen Aufenthalt im Inland, so war gemäß § 292 Abs. 14 ASVG ein Verfahren zur Entziehung der Ausgleichszulage einzuleiten. In diesem Verfahren war der Beweis für den gewöhnlichen Aufenthalt im Inland von der pensionsbeziehenden Person zu erbringen.¹¹¹

(3) Als nach den EU-Erweiterungsrunden in den Jahren 2004 (z.B. Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) und 2007 (Bulgarien, Rumänien) die Einkommensunterschiede innerhalb des EWR stiegen, wurde auch die Frage relevant, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen Bezieher ausländischer Pensionen bei Wohnsitzverlegung ins Inland eine Ausgleichszulage beziehen konnten.

Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung erhielten rd. 1.100 Personen aus EWR-Ländern, die keine österreichische Teilpension bezogen, eine Ausgleichszulage in Österreich. Der größte Anteil dieser Personen stammte aus Deutschland, die am schnellsten wachsende Anzahl aus Bulgarien und Rumänien.¹¹²

Im Jahr 2010 traf der österreichische Gesetzgeber eine neue Regelung:¹¹³ Einerseits war für den Bezug einer Ausgleichszulage nunmehr nicht mehr nur der gewöhnliche Aufenthalt, sondern der rechtmäßige, gewöhnliche Aufenthalt erforderlich¹¹⁴ (§ 292 Abs. 1 ASVG). Andererseits war die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts grundsätzlich (für Personen, die nicht Arbeitnehmer, Auszubildende oder deren Familienangehörige waren und die nicht bereits länger als fünf Jahre in Österreich

¹¹¹ Dies galt seit dem SRÄG 2009, BGBl. I Nr. 147/2009. Weiters konnte der Pensionsversicherungsträger die Zahlung auf Barzahlung umstellen (§ 104 Abs. 6 ASVG).

¹¹² 1.127 Personen zum Stand Dezember 2013, davon 472 aus Deutschland, 115 aus Bulgarien und 241 aus Rumänien

¹¹³ Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I Nr. 111/2010

¹¹⁴ Anzumerken war, dass für EWR-Bürger seitens der Bezirksverwaltungsbehörde eine Aufenthaltsbescheinigung auszustellen war, die den rechtmäßigen Aufenthalt bestätigte.

ihren Aufenthalt hatten) daran gebunden, dass die betreffende Person keine Ausgleichszulage bezog.¹¹⁵

Da die europarechtliche Grundlage dafür (Art. 7 der EU-Richtlinie 2004/38) nur Sozialhilfeleistungen, nicht aber die Ausgleichszulage erwähnte,¹¹⁶ war zunächst strittig, ob die österreichische Bestimmung europarechtskonform war.

(4) Im Jahr 2011 lehnte die PVA für einen deutschen Staatsbürger mit Wohnsitz in der Steiermark die Gewährung einer Ausgleichszulage mit der Begründung ab, dass er aufgrund seiner geringen Rentenhöhe nicht über ausreichende Existenzmittel verfüge, um einen rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich zu begründen. Der zur Entscheidung angerufene OGH legte die europarechtliche Frage dem EuGH vor.

Der EuGH entschied im September 2013 sinngemäß, dass zwar die Ausgleichszulage auch als Sozialhilfeleistung im Sinne der EU-Richtlinie gelten könne (und die entsprechende österreichische Regelung daher nicht per se europarechtswidrig sei). Es könnte aber nicht jeder Bezug einer Ausgleichszulage die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts verhindern. Es sei vielmehr zu prüfen, ob eine unangemessene Belastung des nationalen Sozialsystems vorliege. Dabei sei einerseits auf individuelle Umstände (z.B. auf die Höhe und Regelmäßigkeit der Einkünfte sowie den voraussichtlichen Zeitraum der Sozialleistung) einzugehen, andererseits aber auch auf grundsätzlichere Fragestellungen, wie auf den Anteil der ausländischen Empfänger aus einem anderen Mitgliedstaat und die daraus resultierende Belastung für das nationale Sozialsystem.

Der OGH führte in seinem darauffolgenden Urteil vom Dezember 2013 aus, dass diese Beurteilung durch die für die Vollziehung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) zuständige Behörde (d.h. die Bezirksverwaltungsbehörde) zu erfolgen habe und nicht Aufgabe des Pensionsversicherungsträgers sei. Wer über eine Aufenthaltsbeschei-

¹¹⁵ § 51 Abs. 1 NAG (BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F.): Aufgrund der Freizügigkeitsrichtlinie waren EWR-Bürger zum Aufenthalt für mehr als drei Monate berechtigt, wenn sie in Österreich Arbeitnehmer oder Selbstständige waren; oder für sich und ihre Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügten, so dass sie während ihres Aufenthalts weder Sozialhilfeleistungen noch die Ausgleichszulage in Anspruch nehmen mussten.

¹¹⁶ Die Bestimmung regelte (auf Basis von Art. 21 AEUV), dass jeder Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten hatte, wenn er Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat war, oder für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügte, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen mussten [...], er eine Ausbildung oder Berufsausbildung absolvierte oder ein Familienangehöriger einer Person war, die die genannten Voraussetzungen erfüllte.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

nigung verfüge, habe auch Anspruch auf Ausgleichszulage. Wenn die PVA Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts habe, müsse sie die Aufenthaltsbehörde informieren, die gegebenenfalls die Aufenthaltsbescheinigung entziehen könne. Erst dann könne die Leistung eingestellt werden. Auch der OGH selbst entschied daher nicht darüber, ob im Anlassfall ein rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne des ASVG vorlag oder nicht.

(5) Nach diesen Entscheidungen ergingen sowohl seitens der PVA als auch seitens des BMI (für die Vollziehung des NAG) nach entsprechenden Abstimmungsgesprächen Weisungen, wie nunmehr vorzugehen war. Daraus ergab sich folgende Vorgehensweise:

- Die PVA informierte die Aufenthaltsbehörden, wenn Personen mit Aufenthaltsbescheinigung einen Antrag auf Ausgleichszulage stellten und sie der Ansicht war, dass die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts mangels entsprechender Mittel zweifelhaft war.
- Die Aufenthaltsbehörde hatte dann die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts zu prüfen und die nötige Interessenabwägung über die Inanspruchnahme des Sozialsystems vorzunehmen. Sie hatte weiters ein verbundenes Verfahren mit dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) zu eröffnen. Dieses überprüfte, ob – im Falle eines rechtswidrigen Aufenthalts – eine Abschiebung möglich wäre (dafür war eine Abwägung aller beteiligten Interessen, insbesondere des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 Menschenrechtskonvention (MRK) erforderlich). Entschied das BFA zu Gunsten einer Abschiebung, entzog die Aufenthaltsbehörde dem Betroffenen die Aufenthaltsbescheinigung.
- In der Folge hatte die PVA mangels Rechtmäßigkeit des Aufenthalts die Auszahlung der Ausgleichszulage einzustellen. Solange jedoch eine gültige Aufenthaltsbescheinigung vorlag, hatte die PVA die Ausgleichszulage zu gewähren.

Die Aufenthaltsbehörde entschied bei Gewährung oder Entziehung der Aufenthaltsbescheinigung zeitpunktbezogen (prüfte also nur die Verfügbarkeit von Mitteln zum Zeitpunkt des Antrags). Auch wenn ein Antrag auf Ausgleichszulage unmittelbar nach der Ausstellung der Aufenthaltsbescheinigung gestellt wurde, war der Aufenthalt während des beschriebenen Verfahrens rechtmäßig und die Ausgleichszulage daher auszuzahlen.

(6) Laut Angaben der PVA erhielten 435 Personen seit dem Inkrafttreten der maßgeblichen Bestimmungen (seit 1. Jänner 2011) eine sogenannte „EWR-Ausgleichszulage“ zuerkannt. Die PVA hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine „Altfälle“ (Personen, die bis zum Urteil Brey und damit bis zum Feststehen der relevanten Kriterien Ausgleichszulage zuerkannt erhalten hatten) an die Aufenthaltsbehörden gemeldet, um eine Klärung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts zu erreichen. Die PVA teilte dem RH jedoch mit, die entsprechenden Meldungen noch im Herbst 2014 zu planen. Auch der Anlassfall für die Entscheidungen des OGH und des EuGH war noch nicht weiter verfolgt worden.

(7) Am 24. März 2014 fand in Wien auf Einladung des BMASK ein Workshop zu den Auswirkungen des Urteils des EuGH statt. Neben Österreich nahmen Experten aus 16 EWR-Staaten an den Gesprächen teil.

(8) Die Regelung, wonach ein rechtmäßiger Aufenthalt von mehr als drei Monaten ausreichende Mittel zur Existenzsicherung voraussetzt, galt nur für Personen, die ihr Aufenthaltsrecht aus der Unionsbürgerschaft und nicht aus der Grundfreiheit der Freizügigkeit ableiteten. Personen, die selbst Arbeitnehmer oder Familienangehörige eines bereits im Inland befindlichen Arbeitnehmers waren, mussten keine entsprechenden existenzsichernden Mittel nachweisen. Die Regelung galt weiters nur für einen Aufenthalt zwischen drei Monaten und fünf Jahren. Wer sich bereits fünf Jahre oder länger in Österreich aufhielt und eine Pension aus dem Ausland bezog, konnte in Österreich eine Ausgleichszulage beziehen. Wer eine österreichische Pension oder Teilleistung erhielt, konnte ebenfalls eine Ausgleichszulage beziehen.

(9) Eine besondere Konstellation betraf die Krankenversicherungsbeiträge für Bezieher von „EWR-Ausgleichszulagen“:

- Bezieher von Ausgleichszulagen hatten den Krankenversicherungsbeitrag von 5,1 % selbst zu tragen.
- Bezieher ausländischer Pensionsleistungen waren jedoch nach den Europäischen Koordinationsregelungen in jenem Land krankenversichert, von dem sie die Pensionsleistung bezogen. Dies hinderte nicht die Inanspruchnahme von Sachleistungen in Österreich, für diese hatten jedoch schlussendlich die ausländischen Krankenversicherungsträger einen Kostenersatz zu leisten. Von einer etwaigen, zusätzlich zur ausländischen Pension geleisteten Ausgleichszulage war daher ohne österreichische Pensionsleistung kein Krankenversicherungsbeitrag zu leisten.

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Dies kann exemplarisch an folgendem Beispiel dargestellt werden: Ein österreichischer Ausgleichszulagenbezieher hätte von 857 EUR Pension und Ausgleichszulage 5,1 % Krankenversicherungsbeitrag (43,7 EUR) zu bezahlen und würde daher netto rd. 813 EUR erhalten. Eine Person, die aus Deutschland 100 EUR Pension bezieht, aber in Österreich einen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt hat und daher die Differenz zum Richtsatz von 857 EUR an Ausgleichszulage erhält (757 EUR), hätte lediglich von ihrer deutschen Pension den deutschen Krankenversicherungsbeitrag abzuführen. Die österreichische Ausgleichszulage würde ohne Abzug von Krankenversicherungsbeiträgen abgeführt. Ein ausländischer Ausgleichszulagenbezieher würde so einen höheren Netto-Betrag erhalten als ein inländischer Ausgleichszulagenbezieher.

- 43.2** (1) Der RH hielt es für wesentlich, dass die Entwicklung des Sozialsystems und die Entwicklung der Freizügigkeit des Personenverkehrs aufeinander abgestimmt erfolgten. Er anerkannte daher die umfassende Prüfung des gewöhnlichen Aufenthalts, die erfolgten gesetzlichen Anpassungen im Ausgleichszulagenrecht und die zeitnahen Gespräche zwischen BMI und PVA nach den Entscheidungen des EuGH und des OGH. Er anerkannte auch die Bemühungen des BMASK, im Rahmen der europäischen Gremien eine gut vollziehbare Lösung zu erreichen.

Der RH wies darauf hin, dass die Regelungen des Gesetzgebers aus dem Jahr 2011 darauf abzielten, Ausgleichszulagen für Personen, die keine Pension aus Österreich bezogen, weitgehend auszuschließen. Diese Grundentscheidung erkannte der EuGH im Wesentlichen als europarechtskonform an. Die derzeit vorgesehene innerstaatliche Vorgangsweise zur Umsetzung dieser Grundsatzentscheidung war nach Ansicht des RH jedoch mit einigen Schwierigkeiten in der Durchführung verbunden:

Die Verantwortung war auf drei Behörden aufgeteilt (Pensionsversicherungsträger, Aufenthaltsbehörde (Bezirksverwaltungsbehörde) und BFA). Die eigentliche Entscheidung hing von zwei Interessenabwägungen ab (zur unverhältnismäßigen Inanspruchnahme des Sozialsystems und zur Zumutbarkeit einer Abschiebung), deren konkrete Ausgestaltung unklar war. Während des Verfahrens bestand Rechtsunsicherheit für den Betroffenen sowie – unabhängig vom Ausgang des Verfahrens – eine Leistungspflicht des Pensionsversicherungsträgers für die Ausgleichszulage. Der RH sah daher die Gefahr, dass die Zielsetzung des Gesetzgebers durch die Verteilung der Vollziehung auf unterschiedliche Behörden, mangelnde Abstimmung der Verfahren und unklare inhaltliche Vorgaben nicht erreicht werden könnte, obwohl die europarechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Der RH empfahl daher dem BMASK, die Entwicklung der „EWR-Ausgleichszulagen“ weiter zu beobachten und zu evaluieren, ob die Zusammenarbeit der Behörden bei der Vollziehung (Pensionsversicherungsträger, Bezirksverwaltungsbehörde, BFA) dazu führte, dass die maßgeblichen Fälle ausreichend geprüft werden.

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass die 435 Fälle der Gewährung von „EWR-Ausgleichszulagen“ seit 2011 und sogar der Anlassfall der Entscheidungen des OGH und des EuGH (Fall Brey) noch keiner endgültigen Klärung nach den nunmehr festgelegten Kriterien zugeführt waren. Weder die Aufenthaltsbehörden noch der zuständige Pensionsversicherungsträger hatten das entsprechende Verfahren eingeleitet.

Der RH empfahl der PVA, die grundsätzlich festgelegte Vorgehensweise auch tatsächlich zeitnah zu vollziehen.

(3) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die Regelung der Krankenversicherungsbeiträge dazu führte, dass Personen, die eine Ausgleichszulage zu einer ausländischen Pensionsleistung bezogen, netto eine höhere Summe zur Verfügung hatten als Ausgleichszulagenbezieher mit einer inländischen Pensionsleistung.

43.3 (1) Die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie werde durch geeignete Maßnahmen das Bemühen um zeitnähere Erledigungen verstärken.

(2) Laut Stellungnahme des BMASK werde die Situation von der zuständigen Fachsektion weiterhin beobachtet und evaluiert.

Sonder-
konstellationen

Gleichzeitiger Bezug mehrerer Pensionsleistungen

44.1 (1) Grundsätzlich ergab sich die Ausgleichszulage als Differenz zwischen dem jeweiligen Richtsatz und der Bruttopension des Leistungsberechtigten. Da in der Regel (siehe aber TZ 33) aufgrund der geringen Höhe des Richtsatzes keine Lohnsteuer anfiel, war die Differenz zwischen Brutto- und Nettoleistung der Krankenversicherungsbeitrag. Diese Regelung bewirkte, dass die Ausgleichszulagenbezieher die Kosten ihrer Krankenversicherung selbst zu tragen hatten. Im Gegensatz dazu waren weitere Einkommen mit dem Nettobetrag anzurechnen (da nur der Nettobetrag tatsächlich zur Deckung der Lebensbedürfnisse zur Verfügung stand).

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

(2) Diese Regelung führte bei – keineswegs seltenem – Zusammenreffen von mehreren Pensionsleistungen (z.B. einer Eigenpension und einer Witwenpension) zu Ungleichbehandlungen. § 293 Abs. 3 ASVG regelte: „Hat eine Person Anspruch auf mehrere Pensionen [...], gebührt die Ausgleichszulage zu der Pension, zu der vor Anfall der weiteren Pension Anspruch auf Ausgleichszulage bestanden hat [...]“. Es ergab sich daher – je nachdem, ob die Witwen- oder die Eigenpension zuerst entstanden war – ein unterschiedlich hoher Anspruch.

Dieser Umstand soll anhand eines Beispiels aus dem Jahr 2010 dargestellt werden: In diesem Fall bezog die Leistungswerberin eine Eigenpension von 100 EUR und eine Witwenpension von 632,25 EUR brutto. Fällt die Eigenpension zuerst an, erhält sie 774,61 EUR netto; fällt die Witwenpension zuerst an, erhält sie nur 748,85 EUR netto:

Tabelle 18: Probleme der Brutto/Netto-Berücksichtigung beim Zusammenfallen mehrerer Pensionen

	AZ zur Eigenpension	AZ zur Witwenpension
	in EUR	
Eigenpension	100,00	100,00
für AZ angerechnet ¹	100,00	94,90
Witwenpension	632,25	632,25
für AZ angerechnet ¹	600,01	632,25
Summe für AZ	700,01	727,15
AZ-Richtsatz	783,99	783,99
Ausgleichszulage	83,98	56,84
Gesamtbezug brutto ²	816,23	789,09
KV-Beitrag	41,62	40,24
Gesamtbezug netto	774,61	748,85

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Zur Berechnung wird, wie im Text erläutert, jeweils bei der Pension, der die Ausgleichszulage (AZ) gewährt wird, die Bruttopension herangezogen, für weitere Pensionen die Nettopension (d.h. die Bruttopension abzüglich 5,1 % Krankenversicherungsbeitrag).

² Der Gesamtbezug ergibt sich aus Eigenpension, Witwenpension und Ausgleichszulage.

Quellen: Beck, Ausgleichszulage – im Spannungsfeld zwischen Sozialhilfe- und Versicherungsleistung, Soziale Sicherheit 2010, S. 546; Darstellung RH

44.2 Aus Sicht des RH war nicht nachvollziehbar, worin die sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Leistungshöhe bestand: In beiden Fällen waren die Eigen- und Hinterbliebenenleistungen bzw. die soziale Bedürftigkeit gleich hoch.

Der RH empfahl daher dem BMASK, dem Gesetzgeber eine Bereinigung der Rechtslage vorzuschlagen.

44.3 *Das BMASK nahm in seiner Stellungnahme die Anregung des RH zur Kenntnis. Deren Prüfung bzw. tatsächliche legislative Umsetzung hänge allerdings von der konkreten personellen Ressourcenausstattung ab.*

44.4 Der RH wies auf das hohe Gebarungsvolumen der Ausgleichszulage (rd. 1,003 Mrd. EUR im Jahr 2013) und die existenzsichernde Bedeutung dieser Leistung für die Empfänger hin, aber auch auf die unter TZ 28 ff. aufgezeigten Mehrfacherhebungen bestimmter Sachverhalte im Sozialsystem.

Der RH hielt es – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, die legislative Umsetzung der Ausgleichszulage so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Heimaufenthalte

45.1 (1) Eine Ausgleichszulage unter Bezugnahme auf den Familienrichtsatz setzte nicht nur eine aufrechte Ehe, sondern auch einen gemeinsamen Wohnsitz voraus. Im Falle eines dauernden Heimaufenthalts eines Ehepartners bestand nach der Judikatur des OGH kein gemeinsamer Wohnsitz mehr (da keine Synergieeffekte aus einer gemeinsamen Haushaltsführung mehr erzielt werden konnten). Es galt somit nur ein Einzelrichtsatz.

(2) Der RH stellte jedoch anhand einer Datenauswertung fest, dass in einer Reihe von Fällen ein Familienrichtsatz zur Auszahlung kam, obwohl ein Ehegatte in einem Altersheim lebte.

Die PVA verwies daraufhin auf eine grundsätzliche Problematik, die der RH anhand der folgenden Tabelle darstellt:

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Tabelle 19: Sonderkonstellation Heimaufenthalt			
	Einzelrichtsatz	Familienrichtsatz	PVA-Vorschlag
	in EUR		
zur Auszahlung gelangender Betrag			
Richtsatz	857,73	1.286,03	857,73
abzüglich Krankenversicherungsbeitrag	43,74	65,59	43,74
Nettoauszahlung	813,99	1.220,44	813,99
Verteilung zwischen Heimbewohner, Ehegatte und Sozialhilfeträger			
Taschengeld Heimbewohner (= 20 % der Nettoauszahlung)	162,80	244,09	162,80
verbleibende Auszahlung	651,19	976,35	651,19
<i>davon für Partner (bis Einzelrichtsatz)</i>	<i>651,19</i>	<i>857,73</i>	<i>813,99¹</i>
<i>davon für Heim (Sozialhilfeträger)</i>	<i>–</i>	<i>118,62</i>	<i>0</i>
Verteilung Finanzierungslast zwischen Bund und Land			
gegebenenfalls bedarfsorientierte Mindestsicherung für Partner (landesfinanziert)	162,80	0	0
Bezug des Sozialhilfeträgers (landesfinanziert)		118,62	0
Bund	857,73	1.286,03	1.020,53

¹ inklusive Zuschlag lt. PVA-Vorschlag

Quellen: PVA; Darstellung RH

a) Im Falle der Zuerkennung eines Einzelrichtsatzes (857,73 EUR) betrug die Nettoauszahlung abzüglich des Krankenversicherungsbeitrags 813,99 EUR. Gemäß § 324 ASVG waren im Falle eines Heimaufenthalts auf Kosten eines Sozialhilfeträgers (dies war bei Ausgleichszulagenbeziehern angesichts der hohen Heimkosten der Regelfall) 20 % der Pension (inklusive Ausgleichszulage) als Taschengeld an den Heimbewohner (somit 162,80 EUR) auszus zahlen.

Im Übrigen ging der Anspruch auf den Sozialhilfeträger über. Der vom Anspruchsübergang erfasste Betrag verminderte sich allerdings in dem Maß, als der dem unterhaltsberechtigten Angehörigen verbleibende Teil der Pension den Ausgleichszulagenrichtsatz nicht erreichte.¹¹⁷ Der zu Hause verbleibende Ehegatte war aber aufgrund der Taschengeldregelung auf maximal 80 % des Einzelrichtsatzes angewiesen (651,90 EUR). Für den Sozialhilfeträger verblieb kein Restbetrag.

¹¹⁷ Die dem Pensionsberechtigten für seine Angehörigen zu belassenden Beträge konnten vom Versicherungsträger unmittelbar an die Angehörigen ausgezahlt werden (§ 324 ASVG).

Der Betrag für den zu Hause verbleibenden Ehegatten war gering: Sogar im Falle eines Überbezugs aufgrund von Meldeverstößen standen einem Ausgleichszulagenbezieher 90 % des Einzelrichtsatzes zu.¹¹⁸ Bezog der zu Hause verbleibende Ehegatte keine eigene Pension, konnte er keine eigene Ausgleichszulage erhalten. Gegebenenfalls war ein Antrag auf bedarfsorientierte Mindestsicherung beim zuständigen Land möglich, dafür wäre aber Vermögen zu verwerten; ein Anspruch auf Sonderzahlungen bestand in der Regel im Gegensatz zur Ausgleichszulage nicht.

Die Volksanwaltschaft hatte bereits mehrfach auf diese Situation hingewiesen.

b) Gewährte der Pensionsversicherungsträger weiterhin einen Familienrichtsatz (1.286,03 EUR), so konnte ein Bezug für den zu Hause verbliebenen Ehegatten in Höhe des vollen Einzelrichtsatzes sichergestellt werden. Allerdings fiel für den Bund in dieser Konstellation eine höhere Zahlungspflicht an, da 118,62 EUR an den Sozialhilfeträger abzuführen waren und auch das Taschengeld für den Heimbewohner mit 244,09 EUR höher ausfiel.

c) Wie die Tabelle zeigt, unterschieden sich die Modelle nicht nur im Hinblick auf die Auszahlung für die Betroffenen, sondern auch im Hinblick auf die Finanzierungsbeiträge von Bund und Ländern.

(3) Die PVA schlug im Jahr 2008 im „Arbeitskreis Pensionsversicherung“ vor, einen Ergänzungsbeitrag zum Einzelrichtsatz einzuführen, um den zu Hause verbleibenden Partner auf den Einzelrichtsatz anzuheben. Ein entsprechender Beschluss bzw. eine gesetzliche Änderung erfolgte nicht. Die PVA hielt es für möglich, dass deshalb zur Zeit der Gebarungüberprüfung aus dem Gedanken einer sozialen Rechtsanwendung heraus in Einzelfällen weiterhin der Familienrichtsatz gewährt wurde.

45.2 Der RH wies darauf hin, dass im Fall einer Heimunterbringung des Ehepartners der zu Hause verbleibende Ehegatte unter jenen Betrag fiel, der selbst einer Person, die einen Meldeverstoß begangen hatte, als Mindestbetrag verbleiben musste. Er verwies weiters auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand für den Fall, dass der zu Hause verbleibende Ehegatte neben der vom Bund finanzierten und vom Pensionsversicherungsträger administrierten Ausgleichszulagenleistung auch

¹¹⁸ § 103 ASVG: Die Aufrechnung war nur bis zur Hälfte der zu erbringenden Geldleistung zulässig, wobei jedoch der anspruchsberechtigten Person ein Gesamteinkommen in der Höhe von 90 % des jeweils in Betracht kommenden Richtsatzes nach § 293 verbleiben musste.

eine vom Land finanzierte und administrierte Leistung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung beantragte.

Rezeptgebührenbefreiung

46.1 (1) Gemäß § 31 Abs. 5 Z 16 ASVG legte der Hauptverband in Richtlinien die genauen Voraussetzungen für die Rezeptgebührenbefreiung fest. § 3 dieser Richtlinie regelte Befreiungen wegen sozialer Schutzbedürftigkeit und nannte dabei Bezieher einer Ausgleichszulage als anspruchsberechtigt. § 3 Abs. 2 dieser Richtlinie regelte dazu jedoch eine Besonderheit: Wenn eine Aufgabepauschale anfiel, bestand eine Rezeptgebührenbefreiung nur dann, wenn das Einkommen ohne Aufgabepauschale unter 81 %¹¹⁹ des Ausgleichszulagenrichtsatzes lag.¹²⁰ Die Krankenversicherungsträger als vollziehende Stellen der Rezeptgebührenbefreiung mussten die Höhe der Aufgabepauschale kennen, um die Berechtigung festzustellen.

(2) In einem Aktenvermerk aus dem Jahr 2001 über eine Besprechung im Hauptverband war festgehalten, dass die Krankenversicherungsträger (insbesondere die Gebietskrankenkassen)¹²¹ nicht über die entsprechenden Informationen verfügten. Sie wurden bei der Anmeldung von Pensionisten zur Krankenversicherung zwar über die Gewährung einer Ausgleichszulage informiert, aber nicht über die Höhe der Aufgabepauschale. Eine Nachfrage bei jedem Ausgleichszulagenbezieher sei aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht sinnvoll. Eine Arbeitsgruppe sollte eine Lösung zur Information der Krankenversicherungsträger ermitteln. Die Situation war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unverändert.

¹¹⁹ Dieser Prozentsatz erhöhte sich jeweils zum Jahresbeginn im Jahr 2012 um einen Prozentpunkt, im Jahr 2013 um zwei Prozentpunkte und im Jahr 2014 um einen Prozentpunkt.

¹²⁰ Dies kann beispielhaft wie folgt verstanden werden: Kam zu einer Pension von 600 EUR eine Aufgabepauschale von 200 EUR, fiel bei einem Ausgleichszulagenrichtsatz von 857 EUR eine Ausgleichszulage von 57 EUR an. Eine Rezeptgebührenbefreiung bestand, wenn Pension und Ausgleichszulage (in diesem Fall zusammen 657 EUR) unter dem maßgeblichen Wert lagen (im Jahr 2014 wären das 85 % vom Richtsatz von 857 EUR, somit rd. 728 EUR). Da dies im Beispielfall so war, lag eine Rezeptgebührenbefreiung vor. Wäre die Aufgabepauschale dagegen 100 EUR, würde die Ausgleichszulage auf 157 EUR steigen, somit lagen Pension und Ausgleichszulage zusammen bei 757 EUR, eine Rezeptgebührenbefreiung war ausgeschlossen.

¹²¹ Nebenerwerbsbauern, die neben einer bäuerlichen Tätigkeit auch als unselbstständig Erwerbstätige arbeiteten bzw. aus dieser Tätigkeit eine Pension bezogen, waren in der Regel bei den Gebietskrankenkassen versichert.

(3) Da die Aufgabepauschale sich im Zeitablauf änderte (durch Gesetzesänderungen geringer wurde), veränderten sich auch die Bemessungsgrundlagen für die Rezeptgebührenbefreiung. Dabei trat das Phänomen auf, dass Personen gerade durch die Gewährung der Ausgleichszulage (oder deren Erhöhung) ihre Rezeptgebührenbefreiung verlieren konnten.¹²² Die Betroffenen hatten dann abzuwägen, ob eine Ausgleichszulage oder eine Rezeptgebührenbefreiung für sie finanziell günstiger war und konnten dementsprechend auf die Ausgleichszulage „verzichten“ bzw. den entsprechenden Antrag nicht stellen. Nach Berechnungen der SVB waren z.B. im Jahr 2006 von diesen Überlegungen rd. 12.000 Personen betroffen.

Die SVB übermittelte mit dem (häufig nach Jahreswechsel anlässlich der Veränderungen der Richtsätze bzw. nach Inkrafttreten von gesetzlichen Änderungen versendeten) Erhebungsbogen zur Prüfung, ob eine Ausgleichszulage gebührte, ein Schreiben, das ausführte „Wichtiger Hinweis [...]: Gleichzeitig mit der Aussendung dieses Erhebungsbogens fällt Ihre Rezeptgebührenbefreiung weg“. Eine interne Information dazu führte aus, dieser Hinweis sei zwar „nicht wirklich wahr“, solle aber die betroffenen Personen zu einem raschen Handeln veranlassen.

46.2 Der RH kritisierte, dass nicht alle Krankenversicherungsträger die Regelung der Rezeptgebührenbefreiung für Personen mit Aufgabepauschale tatsächlich vollzogen. Es sollte entweder eine richtlinienkonforme Vollziehung sichergestellt, oder, falls dies nicht möglich war, eine vollziehbare Regelung gefunden werden. Es schien dem RH in diesem Zusammenhang bemerkenswert, dass die Aufgabepauschale zwar für die (vom Bund finanzierte) Ausgleichszulage herangezogen wurde, für die (von der Versichertengemeinschaft der Bauern finanzierte) Rezeptgebührenbefreiung dagegen nicht.

Weiters wies der RH darauf hin, dass die Ausgleichszulage und die Rezeptgebührenbefreiung in Konkurrenz zueinander standen.

Schließlich kritisierte der RH, dass die SVB sachlich unzutreffende Rechtsbelehrungen an die Parteien verwendete, um diese zu raschem Handeln zu motivieren (siehe auch TZ 13 zur Transparenz gegenüber den Parteien).

¹²² Wenn die anrechenbare Aufgabepauschale sank, stieg die Ausgleichszulage. Die Summe aus Ausgleichszulage und Pension war maßgeblich für die Gewährung der Rezeptgebührenbefreiung.

Der RH empfahl dem Hauptverband, die Regelung zur Rezeptgebührenbefreiung zu überprüfen. Er verwies weiters auf seine Empfehlung an die SVB, den Schriftverkehr mit den Parteien korrekt und aussagekräftig zu gestalten. (TZ 13)

46.3 *Der Hauptverband merkte dazu in seiner Stellungnahme an, dass aus seiner Sicht im Sinne der Empfehlung des RH vorzugehen sei.*

Zusammenfassung

47 Zusammenfassend waren aus Sicht des RH einerseits strategische Fragen der künftigen Gestaltung der Ausgleichszulage, andererseits operative Punkte in der Vollziehung maßgeblich. Strategisch wären folgende Punkte hervorzuheben:

- Obwohl die Ausgleichszulage die größte einkommensabhängige Geldleistung im österreichischen Sozialsystem war, fehlte eine Strategie bzw. eine langfristige Prognose über die weitere Entwicklung. (TZ 27)
- Dies war insbesondere deshalb maßgeblich, weil sich wichtige Einflussfaktoren für die Ausgleichszulage veränderten, z.B. das Pensionsrecht (Verlängerung der Durchrechnungszeiten, Änderungen in den Mindestbeitragsgrundlagen etc.) oder die tatsächlichen Lebensumstände der Betroffenen (Familienkonstellationen, Teilzeitquoten etc.). (TZ 27)
- Die bisherige Entwicklung war davon geprägt, dass trotz stark sinkender Zahl der Betroffenen das Gebarungsvolumen leicht anstieg, weil die Richtsätze deutlich überproportional anstiegen. Es war jedoch nicht klar, ob die Anzahl der Betroffenen auch weiter sinken würde, da mittelfristig ungünstigere Regelungen des Pensionsrechts und veränderte Arbeitsbedingungen durchaus gegenläufig wirken könnten. (TZ 27)
- Wesentliche statistische Auffälligkeiten, insbesondere hinsichtlich der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Ausgleichszulage bei Frauen und Männern und zwischen den Berufsgruppen, sollten nach Ansicht des RH einer detaillierteren Analyse zugeführt werden. (TZ 36 bis 42)
- Die seit 2013 vorgesehene wirkungsorientierte Haushaltsführung hätte – auch bei der strategischen Weichenstellung für die Zukunft – eine wichtige Aufgabe im Bereich der Ausgleichszulage zu erfüllen. Die bestehenden Inhalte waren jedoch hinsichtlich der

Relevanz der Ziele und der Kohärenz zwischen Zielen und Maßnahmen weiter zu verbessern. (TZ 36 bis 41)

Zur operativen Vollziehung waren folgende Punkte hervorzuheben:

- Obwohl der Bund den gesamten Aufwand für die Ausgleichszulage trug, hatte er nur wenig Möglichkeiten, eine einheitliche Vollziehung zwischen den Pensionsversicherungsträgern sicherzustellen. Für eine umfassende Überprüfung der Vollziehung setzte das BMASK keine ausreichenden Ressourcen ein. (TZ 5, 10, 24)
- Die PVA und die SVB hatten zwar ein Prüf- und Freigabewesen eingerichtet, ein systematisches IKS, insbesondere eine Definition der Risiken und eine ausreichende Evaluierung der Wirksamkeit der internen Kontrollen, fehlte jedoch. (TZ 17 bis 26)
- Eine aktuelle Bewertung, wie viele Fälle nach Durchlauf der internen Qualitätssicherungsmaßnahmen fehlerhaft waren, war aus den verfügbaren Daten nicht möglich. Die Innenrevisionen hatten zuletzt 2006 bzw. 2008 eine Fehlerquote von rd. 9 % bis 13 % ermittelt, allerdings keine finanzielle Bewertung vorgenommen.
- Zur internen Steuerung der Vollziehung fehlte weiters eine Erledigungsstatistik und eine klare Zuordnung der für die Ausgleichszulage eingesetzten Ressourcen. (TZ 15, 16)
- Aus Sicht der Parteien erfolgte der Bezug von Ausgleichszulage in den meisten Fällen ohne Auffälligkeiten. Wo jedoch komplexe Sachverhalte zu erheben waren, bestanden Probleme im Hinblick auf eine zeitnahe Erledigung, eine trägerübergreifende einheitliche Vollziehung und eine transparente Vorgehensweise. (TZ 4 bis 10)
- In bestimmten Konstellationen, insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer Pensionen, bei Heimaufenthalten und hinsichtlich der Rezeptgebührenbefreiung bei Anrechnung von Aufgabepauschalen, wäre die geltende Rechtslage zu evaluieren. (TZ 44 bis 46)

Schlussempfehlungen

48 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

(1) Es wäre auf die Verbesserung der Vollziehung der Ausgleichszulage durch die Pensionsversicherungsträger hinzuwirken, insbesondere

- a) Maßnahmen für eine Vereinheitlichung der Vollziehung durch die Pensionsversicherungsträger zu setzen, insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des Antragsprinzips, auf die Anrechnung von Unterhaltsansprüchen, auf Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen und auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten; (TZ 5 bis 10)
- b) bei vorläufigen Leistungen der Anwendungsbereich und die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen der vorläufigen Gewährung der Leistungen gesetzlich klarzustellen. (TZ 12)
- c) auf die Schaffung einer Regelung für ein Internes Kontrollsystem (IKS) in der Pensionsversicherung hinzuwirken; (TZ 17)
- d) darauf hinzuwirken, dass die Verwaltungskosten der Ausgleichszulage in den Kostenrechnungen der Pensionsversicherungsträger in vergleichbarer Weise ersichtlich sind. (TZ 16)

(2) Es wäre im Sinne einer sachlichen Gleichbehandlung der Betroffenen auf eine Änderung der gesetzlichen Regelung folgender Bereiche hinzuwirken:

- a) der zeitlichen Wirksamkeit der Anrechnung von weiteren Einkommen, (TZ 8)
- b) der Gewährung der Ausgleichszulage bei gleichzeitigem Bezug von mehreren Pensionsleistungen. (TZ 44)

(3) Es wäre auf Vereinfachungen bzw. im Einvernehmen mit den Ländern auf eine Harmonisierung der einkommensabhängigen Leistungen hinzuwirken (TZ 35), und zwar insbesondere darauf, dass

- a) die Regelungen der einkommensabhängigen Leistungen nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 (KOVG 1957) und der Ausgleichszulage vereinheitlicht und die Vollziehung in einer Hand konzentriert werden; (TZ 29)
 - b) die Ausgleichszulagenrichtsätze besser mit den Lohnsteuergrenzen und dem Existenzminimum nach der Exekutionsordnung abgestimmt werden; (TZ 33)
 - c) auf technischer Ebene die Bewertung von Einkommen bzw. Abzugsposten vereinheitlicht wird; (TZ 31, 35)
 - d) die Berücksichtigung von Familien- und Unterhaltsleistungen harmonisiert wird; (TZ 30)
 - e) Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe weitestgehend genutzt werden, insbesondere idente Sachverhalte möglichst nur an einer Stelle zu erheben sind; (TZ 35)
 - f) die Auswirkungen der unterschiedlichen Berechnung von Rehabilitationsgeld und Berufsunfähigkeitspension genau zu beobachten sind und zu evaluieren ist, ob diese Berechnungsunterschiede mit der Zielsetzung einer Anhebung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters vereinbar sind; (TZ 32)
 - g) eine dauerhafte Finanzierungslösung für die Kosten der Ausgleichszulage im Sinne eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs geschaffen wird. (TZ 28)
- (4) Es wären die Instrumente und Inhalte der wirkungsorientierten Haushaltsführung weiterzuentwickeln (TZ 36 bis 38) und dabei verstärkt Überlegungen anzustellen
- a) zur Begründung der Relevanz der Wirkungsziele und zur sprachlichen Präzision ihrer Formulierung, (TZ 36)
 - b) zur Kohärenz zwischen Maßnahmen und Wirkungszielen, (TZ 37)
 - c) zur Auswahl richtiger, aussagekräftiger Indikatoren, (TZ 38)
 - d) zur analytischen Ableitung der Indikatorwerte (Zielwerte), (TZ 38)
 - e) zur Gestaltung des Prozesses zur Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung in einer Form, dass die Qualität der Angaben ausreichend sichergestellt ist, (TZ 39)

Schlussempfehlungen

- f) zur auswertungstauglichen Strukturierung der vorhandenen Daten zu Pensionsversicherung und Ausgleichszulage und (TZ 40)
 - g) zur Entwicklung eines Konzepts zur Nutzung der bei den Pensionsversicherungsträgern gespeicherten Daten. (TZ 40)
- (5) Es wäre im Bereich der Wirkungsorientierung klarzustellen,
- a) wie die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bei den übrigen Pensionsbeziehern verfolgt werden soll, (TZ 36)
 - b) ob sich das Ziel der Reduktion der Frauenquote auf den Bezug von oder den Bedarf nach Ausgleichszulage bezieht, (TZ 36)
 - c) in welchem Ausmaß auch ohne Maßnahmen eine Reduktion des Frauenanteils bei der Ausgleichszulage zu erwarten ist und welche Wirkung den Maßnahmen zugeschrieben wird, (TZ 38)
 - d) in welchem Ausmaß Maßnahmen der Vollziehung und in welchem Ausmaß Maßnahmen der Gesetzgebung für die Erreichung des Wirkungsziels erforderlich sind. (TZ 37)
- (6) Es wäre eine analytische Grundlage zu entwickeln, die eine sachliche Analyse der Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil zwischen den einzelnen Pensionsversicherungsträgern ermöglicht. (TZ 42)
- (7) Es wäre die Entwicklung der Bezieher von Ausgleichszulagen zu ausländischen Pensionsleistungen (EWR-Ausgleichszulagen) weiter zu beobachten und zu evaluieren, ob die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden bei der Vollziehung dazu führt, dass die maßgeblichen Fälle ausreichend geprüft werden. (TZ 43)
- (8) Es wäre eine längerfristige Strategie zur weiteren Entwicklung der Ausgleichszulage zu entwickeln – dies unter Beachtung der relativen Entwicklung von Kaufkraft, Pensionshöhe und Ausgleichszulagenrichtsatz (TZ 27), der Treffsicherheit der Leistungen auch im Hinblick auf die einheitliche Vollziehung (TZ 5 bis 10), des Verhältnisses zu anderen Sozialleistungen (TZ 28 bis 35), der Wirkungsziele (TZ 36, 37), der unterschiedlichen Berufsgruppen (TZ 42) und internationalen Entwicklungen (TZ 43) – und die Auswirkungen auf die Gebarung wären in die Berechnungen der langfristigen Aufwendungen im Pensionsbereich miteinzubeziehen. (TZ 27)

(9) Das BMASK sollte sich angesichts der Höhe und der Entwicklung der zu überweisenden Beträge regelmäßig davon überzeugen, dass die Richtigkeit der an die Pensionsversicherungsträger auszubehaltenden Beträge durch ein wirksames IKS bei den Pensionsversicherungsträgern gewährleistet war. (TZ 24)

(10) Im Sinne der Aufsichtskompetenz des BMASK wäre dafür vorzusorgen, dass der Prüfdienst seinen Aufgaben nachkommen kann. (TZ 24)

Hauptverband

(11) Die Regelung zur Rezeptgebührenbefreiung von Ausgleichszulagenbeziehern wäre im Hinblick auf die Sonderregelung zur Aufgabepauschale zu überprüfen. (TZ 46)

(12) Es wären Maßnahmen für eine Vereinheitlichung der Vollziehung durch die Pensionsversicherungsträger zu setzen, insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des Antragsprinzips, auf die Anrechnung von Unterhaltsansprüchen, auf Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen und auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten. (TZ 5 bis 10)

Pensionsversicherungsanstalt und Sozialversicherungsanstalt der Bauern

(13) Es wären Maßnahmen zur Verbesserung der Vollziehung gegenüber den Betroffenen vorzunehmen, insbesondere:

- a) In regelmäßigen Abständen wäre ein trägerübergreifender Abgleich der Vollzugspraxis durchzuführen und bei Unterschieden bzw. Unklarheiten eine Vereinheitlichung bzw. Klärung herbeizuführen, insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des Antragsprinzips, auf die Anrechnung von Unterhaltsansprüchen, auf Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen und auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten. (TZ 5 bis 10)
- b) Bei Wahrung einer verwaltungsökonomischen Vorgangsweise wäre der Schriftverkehr mit den Betroffenen korrekt, möglichst einheitlich und so aussagekräftig zu gestalten, dass den Betroffenen die Rechtsverfolgung möglich ist. (TZ 13)
- c) Es wäre durch ein systematisches Controlling über die Dauer und Notwendigkeit der Gewährung einer vorläufigen Leistung eine konsistente Anwendung der Möglichkeiten der Vorschussgewährung sicherzustellen. (TZ 12)

Schlussempfehlungen

(14) Es wären Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz vorzunehmen, insbesondere:

- a) Die Möglichkeiten des elektronischen Datenaustausches innerhalb der Sozialversicherung und mit anderen Stellen wären so weit als möglich zu nutzen. (TZ 34)
- b) Die Verwaltungsdaten wären so zu strukturieren, dass sie auch über den in den statistischen Weisungen vorgesehenen Umfang hinaus für Auswertungen im Rahmen der Wirkungsorientierung geeignet sind. (TZ 40)
- c) Es wäre ein Konzept zur Nutzung der bei den Pensionsversicherungsträgern gespeicherten Daten zur Unterstützung der Wirkungsorientierung zu entwickeln. (TZ 40)
- d) Es wäre eine Antrags- und Erledigungsstatistik für die Ausgleichszulage einzuführen. (TZ 15)
- e) Es wären aussagekräftige Statistiken über die Dauer der Erledigung von Anträgen auf Ausgleichszulage zu entwickeln und diese zeitnah zu erstellen. (TZ 11)
- f) Es wäre kritisch zu hinterfragen, ob die Datengrundlagen der Ressourcenzuordnung (Zählung und Gewichtung der Fälle) ausreichend verlässlich sind und ob die den Mitarbeitern für die Bearbeitung bzw. Prüfung der Ausgleichszulage zur Verfügung stehende Zeit ihren Aufgaben angemessen ist. (TZ 16)
- g) Es wären geeignete Datengrundlagen zur Ermittlung des Aufwands für die Vollziehung der Ausgleichszulage festzulegen. (TZ 16)

(15) Es wäre ein IKS im Sinne der sich entwickelnden internationalen Standards einzuführen (TZ 17), insbesondere:

- a) Ziele und Risiken im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage wären auszuarbeiten und deren Erreichung bzw. Vermeidung wäre zu kontrollieren. (TZ 20)
- b) Maßgebliche, aber schwer überprüfbare Sachverhalte (z.B. Vermögenseinkünfte, Auslandsaufenthalte, Lebensgemeinschaften) wären besonders zu berücksichtigen und Vorgaben zum Umgang mit diesen Risiken zu entwickeln. (TZ 34)

- c) Maßnahmen der internen Kontrolle bei der Vollziehung der Ausgleichszulage, insbesondere die Definition der strategischen Risiken und Effektivität der Kontrollmaßnahmen, wären verstärkt auch in den Selbstverwaltungsgremien zu besprechen. (TZ 18)
- d) Es wäre eine Fehlerbewertung hinsichtlich der finanziellen Risiken der Fehler einzuführen. (TZ 21)
- e) Durch eine regelmäßige Evaluierung wäre sicherzustellen, ob das bestehende Prüf- und Freigabewesen die Risiken effektiv adressiert. (TZ 22)

**Pensionsversiche-
rungsanstalt**

(16) Die Ursachen für die hohe Anzahl von Fallcodes bei der Ausgleichszulage wären näher zu analysieren. (TZ 15)

(17) Mehrbezüge wären zu dokumentieren und auszuwerten. (TZ 22)

(18) Die festgelegte Vorgehensweise zur Prüfung der Anspruchsbe-
rechtigung von Beziehern ausländischer Pensionen wäre auch tat-
sächlich zeitnah umzusetzen. (TZ 43)

**Sozialversicherungs-
anstalt der Bauern**

(19) Es wäre zu überprüfen, warum die Fehlerquote der Sozialver-
sicherungsanstalt der Bauern rund doppelt so hoch lag wie jene der
Pensionsversicherungsanstalt. (TZ 21)