

Bericht des Rechnungshofes

Kriegsopfer- und Behindertenfonds

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	454
Abkürzungsverzeichnis _____	455

BMASK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Kriegsopfer- und Behindertenfonds**

KURZFASSUNG _____	458
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	462
Rahmenbedingungen _____	463
Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds _____	468
Gebarung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds _____	474
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	476

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl Bezieher von Versorgungsleistungen (mit Stichtag 1. Jänner) _____	467
Tabelle 2: Gewährte Darlehen und Anspruchsberechtigte _____	468
Tabelle 3: Verteilung der gewährten Darlehen nach den Anspruchsberechtigungsgruppen _____	469
Tabelle 4: Gebarung des Kriegsoffer- und Behindertenfonds _____	474

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHAG	Buchhaltungsagentur des Bundes
BM...	Bundesministerium ...
BMAS	für Arbeit und Soziales
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
bspw.	beispielsweise
Bundessozialamt	Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
l	Liter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Kriegsopfer- und Behindertenfonds

Der Kriegsopfer- und Behindertenfonds sollte zinsfreie Darlehen an Personen gewähren, die Versorgungsleistungen nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957, dem Heeresversorgungsgesetz, dem Impfschadengesetz oder dem Verbrechenopfergesetz bezogen und einer finanziellen Hilfe bedürfen. Er wurde kaum in Anspruch genommen, weil Informationen darüber völlig unzureichend waren und sich die Anzahl dieser Leistungsempfänger stark verringerte (seit dem Jahr 2008 um 38 % auf 27.090).

Die Durchführung oblag dem Bundessozialamt (mit seinen Landesstellen); es gewährte einem sehr kleinen Personenkreis unter äußerst großzügiger Auslegung der Richtlinien und auch wiederholt Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds.

Ende des Jahres 2012 verfügte der Kriegsopfer- und Behindertenfonds über Mittel in Höhe von 3,59 Mio. EUR; 38 Darlehen über insgesamt rd. 279.000 EUR waren aushaftend.

Die Beibehaltung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds ist nicht mehr zeitgemäß und notwendig; seine Mittel wären an den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu übertragen.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung durch den Kriegsoffer- und Behindertenfonds sowie der Frage, ob sein Weiterbestand im Hinblick auf den immer kleiner werdenden Kreis der (möglichen) Anspruchsberechtigten in der gegenwärtigen Form noch zweckmäßig war. Weiters überprüfte der RH den Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel und die Abwicklung der Darlehensgewährung und -rückzahlung durch das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt). (TZ 1)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem sonst risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Rahmenbedingungen

Das BMASK vertrat und verwaltete den Kriegsoffer- und Behindertenfonds; mit der Gewährung von Darlehen war das Bundessozialamt (mit seinen Landesstellen) betraut. (TZ 4)

Die Mittel des Kriegsoffer- und Behindertenfonds waren zur Gewährung zinsfreier Darlehen an Personen zu verwenden, die als Beschädigte, Witwen, Witwer oder Eltern Rentenleistungen nach dem Kriegsofferversorgungsgesetz 1957, dem Heeresversorgungsgesetz, dem Impfschadengesetz oder Hilfeleistungen nach dem Verbrechenopfergesetz bezogen und einer finanziellen Hilfe (z.B. zur Abhilfe eines Notstandes, für ein Wohnungsbedürfnis oder für notwendige Gebrauchs- oder Einrichtungsgegenstände) bedurften. Die Höhe eines Darlehens sollte im Allgemeinen den 60-fachen Betrag der monatlichen Rente bzw. monatlich gewährten Unterstützungsleistung nicht übersteigen; auf die Gewährung von Darlehen bestand kein Rechtsanspruch. (TZ 1, 2)

Aufgrund einer Novelle standen die Fondsmittel ab dem Jahr 2002 zusätzlich für Ansprüche nach dem Impfschadengesetz und nach dem Verbrechenopfergesetz sowie für Maßnahmen nach §§ 6 und 10a des Behinderteneinstellungsgesetzes (insbesondere zur Förderung der Beschäftigung) zur Verfügung. Das BMASK wies das Bundessozialamt allerdings an, bis zum Erlass gesonderter Regelungen

vorerst keine Darlehen nach dem Behinderteneinstellungsgesetz zu gewähren. Diese Regelungen waren zum Ende der Gebarungsüberprüfung, und damit seit mehr als elf Jahren, noch immer ausständig. Demgemäß gewährte das Bundessozialamt auch keine Darlehen für Maßnahmen nach §§ 6 und 10a des Behinderteneinstellungsgesetzes, was nach Ansicht des RH nicht im Einklang mit der Absicht des Gesetzgebers stand. (TZ 2, 3)

Die Informationen über das Leistungsangebot des Kriegsopfer- und Behindertenfonds waren völlig unzureichend, was auch eine Ursache für die äußerst geringe Inanspruchnahme des Kriegsopfer- und Behindertenfonds sein könnte: Informationsblätter lagen nicht in allen Landesstellen des Bundessozialamtes auf. Die vorhandenen Informationsblätter waren großteils veraltet, weil die Empfänger von Leistungen nach dem Impfschadengesetz oder nach dem Verbrechensofpergesetz nicht als berechtigt aufschienen. Im Internet fand sich kein Hinweis auf die Möglichkeit der Darlehensgewährung aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds. (TZ 5)

Die Anzahl der Anspruchsberechtigten sank seit dem Jahr 2008 um rd. 38 % von 43.636 auf 27.090 Personen. Die Anzahl der Anspruchsberechtigten nach dem Heeresversorgungsgesetz und dem Impfschadengesetz veränderte sich seit dem Jahr 2008 kaum; hingegen stieg die Anzahl der Versorgungsberechtigten nach dem Verbrechensofpergesetz um rund ein Drittel. Vor allem wegen des hohen Durchschnittsalters sank die Anzahl der Hinterbliebenen bei den Kriegsopfern um rund ein Drittel, die Anzahl der Beschädigten nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 halbierte sich fast. (TZ 6)

Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds

In den Jahren 2008 bis September 2013, und damit in knapp sechs Jahren, vergab das Bundessozialamt insgesamt 74 Darlehen; somit erhielten 0,24 ‰ (2011) bis 0,46 ‰ (2012) der Anspruchsberechtigten ein Darlehen. Diese geringe Anzahl zeigte, dass für die Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds offenbar schon seit längerem kaum mehr Nachfrage bestand. (TZ 7)

Die regionale Verteilung der gewährten Darlehen war sehr unterschiedlich: Die Landesstelle Niederösterreich vergab 24 Darlehen für Wien, 20 für Niederösterreich und fünf für das Burgenland. In Oberösterreich und in Kärnten wurden jeweils neun Darlehen, in

Salzburg sechs und in Tirol eines vergeben; die Landesstellen Steiermark und Vorarlberg vergaben kein Darlehen. (TZ 7)

Von den 62 Personen, denen Darlehen gewährt wurden, hatten 43 schon früher mindestens ein weiteres Darlehen erhalten: So erhielt bspw. eine Person acht Darlehen, drei Personen erhielten sieben Darlehen und sechs Personen sechs Darlehen. (TZ 7)

Wegen ihres hohen Durchschnittsalters kam für Anspruchsberechtigte nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 ein Darlehen kaum mehr in Betracht: Auf sie entfielen 43 % der im Prüfungszeitraum gewährten Darlehen, obwohl sie im Jahr 2013 mit rd. 89 % die größte Gruppe der Anspruchsberechtigten darstellten. (TZ 7)

Aufsicht durch das BMASK

Äußerst kritisch war, dass die von der Innenrevision bereits im Jahr 1995 beanstandeten Mängel – insbesondere keine ausreichende Begründung der Notwendigkeit der Darlehensgewährung und mangelnde Glaubhaftmachung eines Notstandes – in den vom RH überprüften Anträgen der Jahre 2008 bis 2013 nach wie vor auftraten und offenbar keine geeigneten gegensteuernden Maßnahmen getroffen wurden. Die vom BMASK jährlich angeforderten Statistiken waren mangels Darstellung der entscheidungsrelevanten Kriterien nicht geeignet, diese Mängel zu erkennen und in der Folge abzustellen. (TZ 8 bis 10)

Das hohe Ausmaß der zur Verfügung stehenden Mittel (Bankguthaben des Kriegsofper- und Behindertenfonds Ende 2012 in Höhe von 3,59 Mio. EUR) begünstigte die großzügigen – weil weit über den Zweck des Fonds hinausgehenden – Darlehensgewährungen. Dennoch waren per Ende des Jahres 2012 nur mehr 38 Darlehen in Höhe von rd. 279.000 EUR aushaftend. (TZ 10)

Treffsicherheit und Zweckmäßigkeit der Darlehensgewährung

Mehr als die Hälfte der Darlehen wurden unter dem Titel „Abhilfe eines Notstandes“ gewährt, obwohl ein Notstand in fast der Hälfte der Fälle nicht hinreichend begründet war. Bei mehr als einem Drittel der übrigen Darlehen fehlten die entsprechenden Rechnungen bzw. Zahlungsbelege als Nachweis für die widmungsgemäße Mittelverwendung. (TZ 10)

Die Beibehaltung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds war nicht mehr zeitgemäß und notwendig. Seine Mittel wären dem – ebenfalls vom BMASK verwalteten – „Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung“ zu übertragen, zumal der Kriegsopfer- und Behindertenfonds dem Unterstützungsfonds bereits seit 1992 die Zinsenerträge zu überweisen hatte. (TZ 10)

Gebarung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds

Ende des Jahres 2012 verfügte der Kriegsopfer- und Behindertenfonds über Bankguthaben in Höhe von 3,59 Mio. EUR; 38 Darlehen über insgesamt rd. 279.000 EUR waren aushaftend. Die Zinsenerträge, die der Kriegsopfer- und Behindertenfonds an den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu überweisen hatte, bewegten sich im Zeitraum 2008 bis 2012 auf einer Bandbreite von rd. 31.000 EUR (2010) bis rd. 149.000 EUR (2008). (TZ 12)

Ab Dezember 2011 veranlagte das BMASK aufgrund einer Empfehlung, die der RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung zum Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung abgegeben hatte, Teile der Mittel des Kriegsopfer- und Behindertenfonds als Termineinlage für sechs Monate gebunden. (TZ 13)

Kenndaten des Kriegsofper- und Behindertenfonds					
Rechtsgrundlage	Kriegsofper- und Behindertenfondsgesetz, BGBl. Nr. 217/1960 i.d.g.F.				
	2008	2009	2010	2011	2012
	in EUR				
Summe Bankguthaben	3.641.806,42	3.482.044,40	3.506.920,31	3.565.410,21	3.586.784,22
BAWAG P.S.K.	640.032,26	480.263,97	505.162,12	263.643,08	285.009,81
Bundesfinanzierungsagentur	3.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Guthaben bei sonstigen Kreditunternehmen	1.774,16	3.001.780,43	3.001.758,19	3.301.767,13	3.301.774,41
Zinsenerträge	148.725,88	50.446,76	30.957,14	55.135,60	66.325,35
Darlehen					
	Anzahl				
gewährte Darlehen	18	18	9	8	14
	in EUR				
Darlehensauszahlungen	86.504,80	251.724,44	129.972,20	111.824,00	126.344,20
Forderungen aus Darlehen	307.504,77	379.627,10	334.199,24	295.331,80	279.143,90
Personal					
	in VZÄ				
geschätzter Personalaufwand	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50

Quellen: Rechnungsabschlüsse des Kriegsofper- und Behindertenfonds; Bundessozialamt Auswertung Darlehensakten

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis Oktober 2013 die Gebarung des Kriegsofper- und Behindertenfonds, der vom BMASK vertreten wird. Die Mittel des Kriegsofper- und Behindertenfonds waren zur Gewährung zinsfreier Darlehen an Personen zu verwenden, die als Beschädigte, Witwen, Witwer oder Eltern Rentenleistungen nach dem Kriegsofperversorgungsgesetz 1957¹, dem Heeresversorgungsgesetz², dem Impfschadengesetz³ oder Hilfeleistungen nach dem Verbrechensopfergesetz⁴ bezogen und einer finanziellen Hilfe bedurften.

¹ BGBl. Nr. 152/1957

² BGBl. Nr. 27/1964

³ BGBl. Nr. 371/1973

⁴ BGBl. Nr. 288/1972

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung durch den Kriegsopfer- und Behindertenfonds sowie der Frage, ob sein Weiterbestand im Hinblick auf den immer kleiner werdenden Kreis der (möglichen) Anspruchsberechtigten in der gegenwärtigen Form noch zweckmäßig war. Weiters überprüfte der RH den Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel und die Abwicklung der Darlehensgewährung und –rückzahlung durch das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt).

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem sonst risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis September 2013.

Zu dem im Jänner 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMASK im März 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2014.

Rahmenbedingungen

Gesetzliche Grundlagen

2 (1) Der Kriegsopfer- und Behindertenfonds wurde aufgrund des Kriegsopferfondsgesetzes⁵ am 1. Jänner 1961 eingerichtet, damals mit der Bezeichnung „Kriegsopferfonds“; mit gleichem Zeitpunkt wurde der durch die II. Verordnung zum Spielabgabengesetz⁶ gebildete bisherige Kriegsopferfonds aufgelöst und sein Vermögen einschließlich sämtlicher Forderungen und Verbindlichkeiten auf den neu eingerichteten Kriegsopfer- und Behindertenfonds übertragen.

(2) Die mit 1. Jänner 2002 in Kraft getretene Novelle⁷ – die den Namen sowohl des Gesetzes (nunmehr „Kriegsopfer- und Behindertenfondsgesetz“) als auch des Fonds (nunmehr „Kriegsopfer- und Behindertenfonds“) änderte – erweiterte den begünstigten Personenkreis um Leistungsempfänger nach dem Impfschadengesetz und dem Verbrechenopfergesetz. Auch konnten die Fondsmittel nun für die Gewährung von zinsfreien Darlehen für Maßnahmen nach §§ 6 und 10a

⁵ BGBl. Nr. 217/1960

⁶ BGBl. Nr. 43/1920

⁷ BGBl. I Nr. 70/2001

des Behinderteneinstellungsgesetzes⁸ (insbesondere zur Förderung der Beschäftigung) zur Verfügung gestellt werden.

(3) Nach § 4 Kriegsopfer- und Behindertenfondsgesetz musste als Voraussetzung zur Gewährung des zinsfreien Darlehens der Antragsteller einer finanziellen Hilfe bedürfen, um

- sich eine Erwerbsmöglichkeit zu verschaffen oder zu erhalten,
- seinen Kindern eine Berufsausbildung zu ermöglichen,
- ein Wohnungsbedürfnis zu befriedigen, notwendige Gebrauchs- oder Einrichtungsgegenstände zu beschaffen,
- einem bestehenden oder drohenden eigenen Notstand abzuhelpen oder
- einem bestehenden oder drohenden Notstand eines unterhaltsberechtigten Familienangehörigen abzuhelpen.

Die Höhe des zinsfreien Darlehens sollte im Allgemeinen den 60-fachen Betrag der monatlichen Rente bzw. monatlich gewährten Unterstützungsleistung nicht übersteigen; auf die Gewährung von Darlehen bestand kein Rechtsanspruch. Das Darlehen war durch monatliche, ununterbrochen aufeinanderfolgende Raten – grundsätzlich innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren – durch Einbehalt von der Rente zurückzuzahlen.

Richtlinien des
BMASK

- 3.1** (1) Das BMASK hatte als Grundlage für die Gewährung von Darlehen nach Anhörung des Beirats⁹ Richtlinien, insbesondere über die Darlehenshöhe, die Darlehenslaufzeit, die Darlehensbesicherung sowie die sonstigen Bedingungen zu erlassen.

⁸ BGBl. Nr. 22/1970

⁹ § 5 Abs. 1 Kriegsopfer- und Behindertenfondsgesetz: „Der Beirat (§ 2) besteht aus einem Vorsitzenden und vier Vertretern der nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 anspruchsberechtigten Personen. Den Vorsitz führt der Bundesminister für soziale Verwaltung oder ein von ihm aus dem Stande der rechtskundigen Beamten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung bestellter Vertreter. Die übrigen Mitglieder des Beirats sind vom Bundesminister für soziale Verwaltung auf Vorschlag der Vereinigungen der Kriegsopfer, eines hievon aus dem Kreise der versorgungsberechtigten Kriegsblinden, zu bestellen. Für jedes Mitglied des Beirats ist ein Ersatzmann zu bestellen.“

Die am 1. Jänner 2000 neu in Kraft getretenen Richtlinien des BMASK standen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch in Geltung. Ergänzend dazu hatte das BMASK mit Erlass vom 21. Jänner 2000 den Bundessozialämtern Durchführungsbestimmungen vorgegeben.

(2) Um den Vollzug der mit 1. Jänner 2002 in Kraft tretenden gesetzlichen Änderungen (Erweiterung des Kreises der Berechtigten) sicherzustellen, gab das BMASK mit Erlass vom 5. Dezember 2001 geänderte Durchführungsbestimmungen heraus:

- Für die Darlehensgewährung waren die bisherigen Bestimmungen sinngemäß anzuwenden. Die Formulare sollten an den erweiterten Kreis der Berechtigten angepasst werden.

Nur die Landesstelle Oberösterreich kam dem bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nach.

- Für Maßnahmen nach §§ 6 und 10a des Behinderteneinstellungsgesetzes sollten die Bundessozialämter bis zum Erlass gesonderter Regelungen vorerst keine Darlehen gewähren.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung unterblieb der Erlass gesonderter Regelungen und damit die Gewährung entsprechender Darlehen.

- 3.2** (1) Der RH vermerkte kritisch, dass gesonderte Regelungen für Maßnahmen nach §§ 6 und 10a des Behinderteneinstellungsgesetzes zum Ende der Gebarungsüberprüfung, und damit seit mehr als elf Jahren, noch immer ausständig waren. Demgemäß gewährte das Bundessozialamt (mit seinen Landesstellen) auch keine Darlehen für Maßnahmen nach §§ 6 und 10a des Behinderteneinstellungsgesetzes.

Nach Ansicht des RH stand dies nicht im Einklang mit der Absicht des Gesetzgebers.

(2) Der RH bemängelte weiters, dass die Formulare nur in Oberösterreich, aber nicht bundesweit an den erweiterten Kreis der berechtigten Personen angepasst wurden. Für Leistungsempfänger nach dem Impfschadengesetz und dem Verbrechensofergesetz war somit aus den Formularen (außer in Oberösterreich) nicht erkennbar, dass sie seit 1. Jänner 2002 ebenfalls einen Antrag auf Gewährung eines Darlehens aus Fondsmitteln hätten stellen können.

Rahmenbedingungen

Administrative Abwicklung

4 (1) Das BMASK vertrat und verwaltete den Kriegsopfer- und Behindertenfonds; mit der Gewährung von Darlehen war das Bundessozialamt (mit seinen Landesstellen) betraut.

(2) Die Darlehensanträge waren beim örtlich zuständigen Bundessozialamt einzubringen. Dieses legte für jeden Antrag einen Akt mit dem Antragsformular, allfälligen Kostenvoranschlägen über die geplanten Maßnahmen, Abtretungserklärungen der Versorgungsleistungen des Darlehenswerbers (und der Gattin bzw. des Gatten), den allenfalls erforderlichen Bürgschaftserklärungen oder anderen Sicherstellungen (wie bspw. vinkulierte Restkredit- oder Lebensversicherungen, Bankgarantien, grundbücherliche Besicherungen) und allfälligen Zessionen an Gläubiger an.

Nach Abschluss der erforderlichen Erhebungen (insbesondere des Haushaltseinkommens) gab das Bundessozialamt die Daten in die „Applikation Rente“ ein, damit die Auszahlung des Darlehens über die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) und der Einbehalt der Raten von der laufenden Rente erfolgen konnten.

Das Bundessozialamt informierte neben dem Darlehenswerber auch die Zentralorganisation der Kriegsopfer- und Behindertenverbände Österreichs über die Gewährung (oder Ablehnung) eines Darlehens.

(3) Für den Personaleinsatz zur Abwicklung der Darlehensgewährung lagen im Bundessozialamt ab dem Jahr 2008¹⁰ nur Schätzungen der Landesstellen vor: Demnach lag der Personaleinsatz zwischen 0,4 und 0,8 Vollzeitäquivalenten pro Jahr; die Amtsleitung des Bundessozialamtes bezifferte ihn mit rund einem halben Vollzeitäquivalent für das gesamte Bundesgebiet.

(4) Der Kriegsopfer- und Behindertenfonds hatte seit 1992 die Zinserträge an den sogenannten „Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung“ zu überweisen. Dieser Unterstützungsfonds wurde ebenfalls vom Bundessozialamt verwaltet und gewährte Leistungen für einmalige behinderungsbedingte Ausgaben als rasche Hilfestellung für Behinderte in sozialen Notlagen.

¹⁰ jeweils zum Stichtag 1. Jänner und 1. Juli eines Jahres

Information über Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds

- 5.1 Informationsblätter über Leistungen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds lagen nicht in allen Landesstellen des Bundessozialamts auf. Die vorhandenen Informationsblätter waren großteils veraltet, weil die Empfänger von Leistungen nach dem Impfschadengesetz oder nach dem Verbrechensofergesetz nicht im berechtigten Personenkreis aufschienen. Im Internet fand sich kein Hinweis auf die Möglichkeit der Darlehensgewährung aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds.
- 5.2 Der RH beanstandete die völlig unzureichenden bzw. großteils veralteten Informationen über das Leistungsangebot des Kriegsopfer- und Behindertenfonds; das könnte auch eine Ursache für die äußerst geringe Inanspruchnahme des Kriegsopfer- und Behindertenfonds sein (vgl. TZ 7).

Der RH empfahl dem BMASK, künftig eine umfassende Information über das jeweilige Leistungsangebot des Ressorts sicherzustellen.

Berechtigter Personenkreis

- 6 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Versorgungsberechtigten nach den Versorgungsgesetzen:

Tabelle 1: Anzahl Bezieher von Versorgungsleistungen (mit Stichtag 1. Jänner)		2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2008 bis 2013
		Anzahl						in %
KOVG	Beschädigte	17.915	16.004	14.143	12.377	10.740	9.173	- 48,80
	Hinterbliebene	23.081	21.344	19.639	18.097	16.546	14.995	- 35,03
HVG	Beschädigte	1.730	1.748	1.755	1.757	1.755	1.750	1,16
	Hinterbliebene	75	73	78	76	76	81	8,00
VOG		746	757	828	875	920	995	33,38
ISchG		89	89	94	93	95	96	7,87
Summe		43.636	40.015	36.537	33.275	30.132	27.090	- 37,92

KOVG = Kriegsopferversorgungsgesetz 1957

HVG = Heeresversorgungsgesetz

VOG = Verbrechensofergesetz

ISchG = Impfschadengesetz

Quelle: Bundessozialamt

Rahmenbedingungen

Die Anzahl der Anspruchsberechtigten nach dem Heeresversorgungsgesetz und dem Impfschadengesetz veränderte sich im Prüfungszeitraum kaum, während die Anzahl der Versorgungsberechtigten nach dem Verbrechenopfergesetz um rund ein Drittel stieg.

Die Anzahl der Beschädigten nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957 halbierte sich nahezu, die Anzahl der Hinterbliebenen sank um rund ein Drittel. Ihr Durchschnittsalter war sehr hoch: Mehr als 72 % der Leistungsbezieher nach dem Kriegsoferversorgungsgesetz 1957 waren zum Stichtag 1. Juli 2013 zumindest 85 Jahre alt.

In Summe verringerte sich die Anzahl der Anspruchsberechtigten seit dem Jahr 2008 um rd. 38 %.

Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsoffer- und Behindertenfonds

Anzahl und regionale Verteilung der gewährten Darlehen

7.1 (1) Im Prüfungszeitraum von Jänner 2008 bis September 2013 gewährte der Kriegsoffer- und Behindertenfonds insgesamt 74 Darlehen an 62 Personen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den einzelnen Jahren gewährten Darlehen:

Tabelle 2: Gewährte Darlehen und Anspruchsberechtigte				
Jahr	Darlehenssumme	Darlehen	Anspruchsberechtigte	Darlehen je 1.000 Anspruchsberechtigte
	in EUR		Anzahl	
2008	86.504,80	18	43.636	0,41
2009	251.724,44	18	40.015	0,45
2010	129.972,20	9	36.537	0,25
2011	111.824,00	8	33.275	0,24
2012	126.344,20	14	30.132	0,46
2013 (Jänner bis September)	51.449,20	7	27.090	0,26
Summe	757.818,84	74		

Quellen: Rechnungsabschlüsse des Kriegsoffer- und Behindertenfonds; Auswertung Darlehensakten

Ende des Jahres 2012 waren 38 Darlehen mit insgesamt rd. 279.000 EUR aushaftend.

(2) Die regionale Verteilung der gewährten Darlehen war unterschiedlich: In der Steiermark und Vorarlberg wurden seit 2008 keine Darlehen gewährt; in Tirol eines, im Burgenland fünf, in Salzburg sechs, in Oberösterreich und in Kärnten jeweils neun, in Niederösterreich 20 und in Wien 24.

Somit vergab die Landesstelle Niederösterreich, die administrativ für die Darlehensgewährung an Anspruchsberechtigte mit Wohnsitz in Wien, Niederösterreich und Burgenland zuständig war, mehr als zwei Drittel aller Darlehen.

(3) Auf die rd. 24.000 Anspruchsberechtigten nach dem Kriegsopfer-versorgungsgesetz 1957, die im Jahr 2013 mit rd. 89 % (vgl. Tabelle 1 in TZ 6) die größte Gruppe darstellten, entfielen 43 % der im Prüfungszeitraum gewährten Darlehen, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 3: Verteilung der gewährten Darlehen nach den Anspruchsberechtigungsgruppen		
Anspruchsgrundlage	gewährte Darlehen	
	Anzahl	in %
Kriegsopferversorgungsgesetz 1957	32	43
Heeresversorgungsgesetz	40	54
Verbrechensopfergesetz	1	1,5
Impfschadengesetz	1	1,5
Summe	74	100

Quelle: Auswertung Darlehensakte 2008 bis September 2013

Wegen ihres hohen Durchschnittsalters¹¹ kam für Anspruchsberechtigte nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 ein Darlehen kaum mehr in Betracht.

(4) Von den 62 Personen, die ein Darlehen erhielten, hatten 43 schon früher mindestens ein weiteres Darlehen erhalten. So erhielt bspw. eine Person acht Darlehen, drei Personen erhielten sieben Darlehen und sechs Personen sechs Darlehen.

¹¹ Mehr als 72 % waren zum Stichtag 1. Juli 2013 zumindest 85 Jahre alt (15.386 von insgesamt 21.319).

Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds

7.2 Nach Auffassung des RH zeigte die mit 74 Darlehen in nahezu sechs Jahren geringe Anzahl gewährter Darlehen, dass für die Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds offenbar schon seit längerem kaum mehr Nachfrage bestand. Seit 2008 wurden Darlehen nur an einen äußerst eingeschränkten Personenkreis (zwischen 0,24 ‰ (2011) und 0,46 ‰ (2012) der Anspruchsberechtigten) gewährt. Die niedrige Anzahl der gewährten Darlehen wäre im Übrigen bei Einhaltung der geltenden Richtlinien noch viel niedriger gewesen (siehe die folgenden TZ).

Aufsicht durch das
BMASK

Prüfung durch die Innenrevision

8.1 (1) Die Innenrevision des BMASK (damals BMAS) hatte im Jahr 1995 die Tätigkeit des Kriegsopfer- und Behindertenfonds überprüft und die folgenden Mängel festgestellt:

- Im Besonderen fehle fast ausnahmslos die geforderte ausführliche Begründung für die Notwendigkeit des Darlehens. Die Anführung von Schlagworten allein wie Autokauf, Privatschulden etc. sei jedenfalls unzureichend.
- Häufig sei die Notwendigkeit der Darlehensgewährung nicht ersichtlich. Weiters würden Darlehen für Wohnungseinrichtungen in einem Ausmaß gewährt, das über den tatsächlichen Bedarf hinausgehe.
- Es würden Autokäufe finanziert, die durchaus als „Luxuskäufe“ qualifiziert werden könnten.
- Darlehen würden für nicht näher definierte „Privatschulden“ gegeben.
- Im Speziellen würden Notstände nur sehr selten glaubhaft gemacht.

(2) Die Innenrevision beschäftigte sich im Jahr 1995 auch mit der Frage der Zweckmäßigkeit bzw. Treffsicherheit des Kriegsopfer- und Behindertenfonds. Sie hielt fest, dass den Darlehensgewährungen der im Kriegsopferfondsgesetz normierte Fürsorgegedanke zugrunde liege.

Laut Innenrevision kämen in erster Linie die Darlehensgründe der Beschaffung von notwendigen Gebrauchs- oder Einrichtungsgegenständen und die Abwehr eines bestehenden oder drohenden Notstandes „in einer extremen Auslegung“ zur Anwendung. Dass sich das Problem der Mittelknappheit nicht stelle, erkläre die festgestellten großzügigen Darlehenszuerkennungen. Die Innenrevision hielt fest, dass

aus ihrer Sicht „viele der vor Ort eingesehenen Darlehensgewährungen auch bei großzügigster Auslegung der Richtlinien dem zitierten Fürsorgegedanken nicht mehr zugeordnet werden können“.

Die Innenrevision empfahl daher, die genannten Darlehensgewährungsgründe restriktiver anzuwenden bzw. auf Zuwendungen mit tatsächlichem Fürsorgecharakter abzustellen sowie zu prüfen, ob die anderen Darlehensgewährungsgründe (siehe TZ 2) noch zeitgemäß waren.

- 8.2** Der RH wies unter Hinweis auf seine eigenen Feststellungen zur Treffsicherheit und Zweckmäßigkeit der Darlehensgewährung (TZ 10) äußerst kritisch darauf hin, dass die von der Innenrevision bereits im Jahr 1995 beanstandeten Mängel nach wie vor auftraten und offenbar keine geeigneten gegensteuernden Maßnahmen getroffen worden waren.

Vorlage von Statistiken

- 9.1** Das BMASK ließ sich jährlich von jeder Landesstelle des Bundessozialamtes Aufstellungen über die Anträge mit dem Eingangs- und Erledigungsdatum, die Darlehenshöhe, die Anzahl der Raten, die Kategorie des Darlehensgrundes und die Art der Antrags erledigung (wie beantragt, teilweise Gewährung oder Ablehnung) vorlegen.
- 9.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass diese Statistiken mangels Darstellung der entscheidungsrelevanten Kriterien nicht geeignet waren, die schon im Jahr 1995 von der Innenrevision aufgezeigten Mängel zu erkennen und in der Folge abzustellen (vgl. TZ 8).

Treffsicherheit und
Zweckmäßigkeit der
Darlehensgewährung

- 10.1** (1) Das Bundessozialamt gewährte im Prüfungszeitraum mit rd. 53 % mehr als die Hälfte der Darlehen unter dem Titel „Abhilfe eines Notstandes“, davon fast die Hälfte ohne ausreichende Begründung. Darüber hinaus vergab es Darlehen für Haussanierungen (Badumbau, Küche, Heizung), für den Ankauf von Einrichtungsgegenständen, für PKW-Käufe, für Krankenbehandlungen, Therapien oder Kuren. Darlehen wurden – entgegen den Richtlinien – auch zur Begleichung von „Privatschulden“ verwendet. Bei mehr als einem Drittel dieser Darlehen fehlte der Nachweis der widmungsgemäßen Mittelverwendung durch entsprechende Rechnungen bzw. Zahlungsbelege.

(2) In den vom RH anlässlich der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung überprüften Anträgen der Jahre 2008 bis September 2013 stellte er bspw. folgende Mängel in der Darlehensgewährung fest, die sich mit den Feststellungen der Innenrevision aus dem Jahr 1995 deckten:

Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds

- Das Bundessozialamt gewährte im Jahr 2009 ein Darlehen in Höhe von 54.000 EUR für den Ankauf eines Dodge RAM 1500 mit einem Hubraum von 5,7 l – dies bei einem Kaufpreis von 52.000 EUR und Kosten für den behindertengerechten Umbau in Höhe von rd. 2.000 EUR.
 - Im Jahr 2002 gewährte das Bundessozialamt ein Darlehen in Höhe von 12.216 EUR für die Errichtung einer Gartenmauer mit Zaun aufgrund eines Kostenvoranschlags; Rechnungen über die durchgeführten Arbeiten wurden nicht vorgelegt. Nach Tilgung des Darlehens beantragte der Darlehenswerber im Jahr 2008 ein weiteres Darlehen in Höhe von 13.098 EUR mit der Begründung: „würde gerne mein Girokonto mit dem Kredit abdecken“. Ohne nähere Erläuterung der Notlage wurde das Darlehen gewährt. Nach Tilgung des Darlehens beantragte er im Jahr 2012 wiederum ein Darlehen mit derselben Begründung; es wurde im Jänner 2013 in der gewünschten Höhe von 14.526 EUR gewährt.
 - Eine Darlehenswerberin beantragte im Oktober 2012 ein Darlehen in Höhe von 11.928 EUR, um „das Badezimmer altersgerecht umzubauen“ und legte einen aktuellen Kostenvoranschlag über rd. 32.557 EUR vor. Rechnungen darüber konnte sie nicht vorlegen; stattdessen akzeptierte das Bundessozialamt u.a. Rechnungen über die Beschaffung von Wohnmöbeln, die bereits im April 2012 bestellt und im September 2012 bezahlt worden waren.
 - Ein Darlehenswerber erhielt im Jahr 2007 ein Darlehen in Höhe von 20.316 EUR u.a. zur Beschaffung eines gebrauchten PKW (um 7.590 EUR) und um seiner geschiedenen Gattin¹² ein Darlehen von 6.500 EUR zurückzuzahlen, das sie ihm Ende 2005 für seine Wohnung geliehen hatte. Im Juli 2012 erhielt er ein neuerliches Darlehen in Höhe von 22.100 EUR; davon zederte er einen Betrag von 20.500 EUR an seine geschiedene Gattin zur Tilgung eines von ihr erhaltenen Privatdarlehens.
- 10.2** (1) Der RH beanstandete, dass das Bundessozialamt mehr als die Hälfte der Darlehen unter dem Titel „Abhilfe eines Notstandes“ gewährte, obwohl ein Notstand in fast der Hälfte der Fälle nicht hinreichend begründet war. Bei mehr als einem Drittel der übrigen Darlehen fehlte der Nachweis der widmungsgemäßen Mittelverwendung durch entsprechende Rechnungen bzw. Zahlungsbelege.

¹² Die Scheidung war im Mai 2003.

(2) Der RH vermerkte äußerst kritisch, dass die von der Innenrevision bereits 1995 beanstandeten Mängel nach wie vor auftraten und offenbar keine geeigneten Maßnahmen getroffen wurden, diese Mängel abzustellen (siehe auch TZ 8).

(3) Nach Ansicht des RH begünstigte das hohe Ausmaß der zur Verfügung stehenden Mittel die großzügigen Darlehensgewährungen. Er wies darauf hin, dass trotz der vom Bundessozialamt großzügig gestalteten, weil weit über den Zweck des Kriegsopfer- und Behindertenfonds hinausgehenden Darlehensgewährung per Ende des Jahres 2012 nur mehr 38 Darlehen in Höhe von rd. 279.000 EUR aushaftend waren. Der Kriegsopfer- und Behindertenfonds verfügte jedoch zu diesem Stichtag über Bankguthaben in Höhe von 3,59 Mio. EUR.

Der RH vertrat daher die Auffassung, dass die Beibehaltung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds nicht mehr zeitgemäß und notwendig war. Er empfahl dem BMASK, den Kriegsopfer- und Behindertenfonds umgehend aufzulösen und ihn mit dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung wie folgt zusammenzuführen:

Das Vermögen des Kriegsopfer- und Behindertenfonds wäre dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu übertragen; auch die Tilgungsraten der noch aushaftenden Darlehen wären an den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu zahlen. Im Gegenzug wäre der Kreis der Anspruchsberechtigten im Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung um jenen des Kriegsopfer- und Behindertenfonds zu erweitern, um diesen die Gewährung von Zuwendungen zu ermöglichen.

10.3 *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlungen des RH auf der Linie der seit längerem im BMASK beabsichtigten Maßnahmen zu diesem Fonds lägen und daher auch mit dem Bemerkten zur Kenntnis genommen würden, dass grundsätzlich bereits derzeit Versorgungsberechtigte Zuwendungen aus dem Unterstützungsfonds erhalten könnten.*

10.4 Der RH begrüßte die Stellungnahme des BMASK bezüglich der beabsichtigten Maßnahmen. Er verwies auf das aktuell vorliegende Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018, nach dem im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung die Mittel des aufzulösenden Kriegsopfer- und Behindertenfonds an den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu übertragen wären und im Sinne des „Nationalen Aktionsplan Behinderung“ verwendet werden sollten.

Gewährung von Darlehen aus dem Kriegsopfer- und Behindertenfonds

Der RH wiederholte demnach seine Empfehlung, den Kriegsopfer- und Behindertenfonds umgehend aufzulösen und sein Vermögen dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu übertragen.

Sonstige
Feststellungen

11.1 Die BHAG stimmte erstmals im Jahr 2011 die Darlehen im SAP mit der „Applikation Rente“ ab und hatte im Oktober 2011 eine Bereinigung per Saldo von rd. 2.400 EUR durchgeführt.

Seither wird für jedes Bundesland ein eigenes Sammelkonto im SAP geführt und mit der „Applikation Rente“ monatlich abgestimmt.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Abstimmung der Darlehen im SAP mit der Applikation Rente erst seit 2011 erfolgte.

Gebarung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds

Finanzielle Lage

12 Die folgende Tabelle stellt die wesentlichen Eckpunkte der Gebarung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds in den Jahren 2008 bis 2012 dar:

Tabelle 4: Gebarung des Kriegsopfer- und Behindertenfonds					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in EUR				
Summe Bankguthaben	3.641.806,42	3.482.044,40	3.506.920,31	3.565.410,21	3.586.784,22
BAWAG P.S.K.	640.032,26	480.263,97	505.162,12	263.643,08	285.009,81
Bundesfinanzierungsagentur	3.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bank für Tirol und Vorarlberg	0,00	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	0,00
Kommunalkredit Austria AG	0,00	0,00	0,00	3.300.000,00	3.300.000,00
Guthaben bei sonstigen Kreditunternehmungen	1.774,16	1.780,43	1.758,19	1.767,13	1.774,41
Zinsenerträge	148.725,88	50.446,76	30.957,14	55.135,60	66.325,35
Forderungen aus Darlehen	307.504,77	379.627,10	334.199,24	295.331,80	279.143,90

Quelle: Rechnungsabschlüsse des Kriegsopfer- und Behindertenfonds

Ende des Jahres 2012 verfügte der Kriegsopfer- und Behindertenfonds über Mittel in Höhe von 3,59 Mio. EUR; 38 Darlehen über insgesamt rd. 279.000 EUR waren aushaftend. Die Zinserträge (zwischen rd. 149.000 EUR (2008) und rd. 31.000 EUR (2010)) hatte der Kriegsopfer- und Behindertenfonds seit 1992 an den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu überweisen.

Veranlagung der Fondsmittel

- 13.1** Zur Veranlagung der Mittel des vom BMASK verwalteten Kriegsopfer- und Behindertenfonds wählte das BMASK aus den monatlich eingeholten Angeboten nach Rücksprache mit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur das beste Angebot aus. Die Veranlagung kurzfristig nicht benötigter Mittel erfolgte aufgrund der Richtlinien des BMASK stets als Termineinlage für maximal einen Monat.

Dementsprechend wurden von 2008 bis November 2011 die kurzfristig nicht benötigten Mittel des Kriegsopfer- und Behindertenfonds als Termineinlage jeweils für einen Monat gebunden veranlagt. Aufgrund einer Empfehlung des RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung des Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung (Reihe Bund 2012/8, TZ 17) veranlagte das BMASK ab Dezember 2011 auch die Mittel des Kriegsopfer- und Behindertenfonds als Termineinlage für sechs Monate. Nur die zur Abwicklung der laufenden Zahlungen notwendigen Fondsmittel blieben auf einem Geldverkehrskonto der BAWAG P.S.K. mit einem geringeren Zinssatz täglich fällig veranlagt. Ende des Jahres 2012 verfügte der Kriegsopfer- und Behindertenfonds über Mittel in Höhe von 3,59 Mio. EUR; 38 Darlehen über insgesamt rd. 279.000 EUR waren aushaftend.

Im September 2012 passte das BMASK auch die Richtlinien entsprechend an und ließ eine mehrmonatige Veranlagung unter Bedachtnahme auf die Liquiditätsslage zu.

- 13.2** Der RH vermerkte positiv, dass das BMASK die vom RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung des Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung getroffene Empfehlung zur Mittelveranlagung auch beim Kriegsopfer- und Behindertenfonds umgesetzt hatte.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMASK hervor:

(1) Der Kriegsoffer- und Behindertenfonds wäre umgehend aufzulösen. (TZ 10)

(2) Das Vermögen des Kriegsoffer- und Behindertenfonds wäre dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu übertragen; auch die Tilgungsraten der noch aushaftenden Darlehen wären an den Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung zu zahlen. (TZ 10)

(3) Der Kreis der Anspruchsberechtigten im Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung wäre um jenen des Kriegsoffer- und Behindertenfonds zu erweitern, um diesen die Gewährung von Zuwendungen zu ermöglichen. (TZ 10)

(4) Künftig wäre eine umfassende Information über das jeweilige Leistungsangebot des Ressorts sicherzustellen. (TZ 5)

Wien, im April 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser