

– nicht alle überprüften Krankenanstalten bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Evaluierungen der Ärzteausbildung durchgeführt hatten (TZ 42) und

– auf allen drei Ebenen der Ausbildungsverantwortung (Krankenanstaltenträger, Ärztlicher Leiter, Klinik- bzw. Abteilungsleiter) für die beschriebenen notwendigen Qualitätssicherungs- und Planungsmaßnahmen ausreichende Umsetzungs-, Kontroll- bzw. Evaluierungsmechanismen (mit anschließender Maßnahmensexektion) fehlten (TZ 18, 24, 25, 26, 28, 38, 40).

(b) die Zusammenarbeit zwischen Ärzten und Pflegepersonal im Rahmen des so genannten mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs (§ 15 Abs. 5 GuKG) in allen überprüften Krankenanstalten bereits weit vorangeschritten war, jedoch weiterhin Handlungsbedarf bestand, weil:

– die Rahmenvereinbarungen der überprüften Krankenanstalten teilweise Tätigkeiten enthielten, die nicht zum mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich gehörten (TZ 31, 33),

– zum Teil die Praxis noch nicht vollständig dem Vereinbarten entsprach bzw. bestimmte mitverantwortliche Tätigkeiten nach wie vor ausschließlich von Ärzten vorgenommen wurden (TZ 32, 34, 35, 36) und

– die im Zusammenhang mit dem mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich im neuen ÄrzteG normierte Anerkennungsvoraussetzung für Ausbildungsstätten mehrheitlich noch nicht vollständig erfüllt war (TZ 37).

(c) hinsichtlich der Arbeitszeiten die tatsächliche Inanspruchnahme der Ärzte während der verlängerten Dienste – mit Ausnahme im LKH Innsbruck – nicht dokumentiert wurde, wodurch die Einhaltung der Vorgaben des KA-AZG nicht überwach- bzw. überprüfbar war (TZ 47),

(d) die Höhe der Turnusärztegehälter in den überprüften Krankenanstalten aufgrund von unterschiedlichen Gehaltsschemen sowie Abgeltungen von verlängerten Diensten intransparent war und nur unter Zuhilfenahme von Annahmen vergleichbar gemacht werden konnte (TZ 49 bis 51) und

(e) die Maßnahmen zur Korruptionsprävention im Zusammenhang mit der ärztlichen Aus- und Fortbildung an keiner der überprüften Krankenanstalten ausreichend waren bzw. der aktuellen Rechtslage

Zusammenfassung

entsprachen sowie überall eine vorgängige umfassende Risikoanalyse fehlte (TZ 52).

(3) Zur Ausbildungskontrolle und zu den Evaluierungen durch die Ärztekammer

Betreffend die hoheitliche Ausbildungskontrolle und die Durchführung von Evaluierungen durch die Ärztekammer stellte der RH fest, dass

(a) bis zur Ärzteausbildung NEU die von der ÖÄK auf Antrag der Rechtsträger der Krankenanstalten per Bescheid erteilten Anerkennungen der Ausbildungsstätten unbefristet galten und verpflichtende Evaluierungen der Ausbildungsstätten nicht vorgesehen waren (TZ 8).

(b) die Ausbildungskommission der ÖÄK die Qualität der Ausbildung von Ärzten in anerkannten Ausbildungsstätten nicht – wie gesetzlich vorgesehen – im Rahmen von Visitationen überprüfte, wodurch seit rund fünf Jahren jegliche hoheitliche Ausbildungskontrolle vor Ort fehlte und eine den aktuellen Rechtsgrundlagen entsprechende Verordnung über die Visitation nicht vorhanden war (TZ 43) und

(c) die konkreten Ergebnisse der für die ÖÄK durchgeführten Evaluierungen der TÄ/A-Ausbildung gegenüber den betroffenen Abteilungen und Krankenanstaltenleitungen bzw. Trägern meist nicht offengelegt wurden, wodurch entsprechende Maßnahmen kaum möglich waren (TZ 44).

Schlussempfehlungen

54 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMG

- (1) Insbesondere gemeinsam mit dem BMWFW, den Medizinischen Universitäten und der Österreichischen Ärztekammer wäre standardmäßig dafür zu sorgen, dass die Anzahl der abwandernden Absolventen bzw. Turnusärzte sowie die Abwanderungsgründe erhoben und umfassend ausgewertet werden. Für eine Verbesserung der Datenlage wäre verstärkt mit ausländischen ärztlichen Interessenvertretungen (z.B. deutsche Landesärztekammern) zusammenzuarbeiten. (TZ 5, 6)
- (2) Gemeinsam mit dem BMWFW, den Medizinischen Universitäten und der Österreichischen Ärztekammer wären regelmäßige Erhebungen zu den Gründen, warum keine postpromotionelle Ausbildung begonnen wurde bzw. zu den „Drop-out-Gründen“ von Turnusärzten durchzuführen, um gegebenenfalls zeitnah die notwendigen (Ausbildungs)Maßnahmen treffen zu können. (TZ 5)
- (3) Hinsichtlich der Feststellung des Bedarfs an Ärzten für Allgemeinmedizin wären im Interesse der nachhaltigen Versorgungssicherheit raschstmöglich konkrete Vorgaben zu erlassen und auf die Entwicklung geeigneter Kennzahlen hinzuwirken. (TZ 9)
- (4) Unter Berücksichtigung der mit der Ärzteausbildung NEU erfolgten Änderungen wären zur Unterstützung der Krankenanstalten bzw. der Träger gemeinsam mit der Österreichischen Ärztekammer Musterlogbücher (bspw. auch unter Berücksichtigung der Empfehlungen des European Council for Accreditation of Medical Specialist Qualifications) für die Basisausbildung, die allgemeinmedizinische Ausbildung und die Facharztausbildung zu entwickeln. (TZ 25)
- (5) Zur Unterstützung der Krankenanstalten bzw. der Träger wären gemeinsam mit der Österreichischen Ärztekammer Muster-Ausbildungskonzepte (bspw. auch unter Berücksichtigung der Empfehlungen des European Council for Accreditation of Medical Specialist Qualifications) für die Basisausbildung, die allgemeinmedizinische Ausbildung und die Facharztausbildung zu entwickeln. (TZ 26)
- (6) Es wäre darauf hinzuwirken, dass der Ausbildungsplan in den rechtlichen Vorgaben genauer definiert wird. Für zukünftige Anerkennungsverfahren sollte auch das Vorliegen eines Rotationskon-

Schlussempfehlungen

zepts als Anerkennungsvoraussetzung normiert werden, um einen reibungslosen Ablauf der Ausbildung sicherzustellen. (TZ 27)

(7) Bis zur Vornahme einer rechtlichen Definition wäre eine Klärstellung über Inhalt und Umfang des Ausbildungsplans vorzunehmen und den Trägern zur Verfügung zu stellen. Dabei sollte auch auf die Problematik der Limitierung der Ausbildungsstellen eingegangen werden. (TZ 27)

(8) Im Zusammenhang mit der im Zuge der Ärzteausbildung NEU eingeführten standardisierten Ausbildungsstellenverwaltung wäre gemeinsam mit der Österreichischen Ärztekammer eine regelmäßige Berichterstattung festzulegen, um u.a. Informationen über die Entwicklung der Ausbildungsdauern zu erhalten, gegebenenfalls zeitgerecht Maßnahmen setzen und die in der Stellungnahme des RH zum Begutachtungsentwurf vorgeschlagene Evaluierung (TZ 3) durchführen zu können. (TZ 29)

(9) Es wäre darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der Rasterzeugnisse den Entwicklungen bei den Appendektomien und der Geburtshilfe Rechnung getragen wird und die OP-Kataloge entsprechend aktualisiert werden. Zusätzlich wären auch die Richtzahlen für andere Eingriffe vor dem Hintergrund der medizinischen Entwicklung und dem tatsächlichen Leistungsgeschehen zu evaluieren. (TZ 39)

(10) Das Verhältnis zwischen laut Ärzteausbildungsordnung zu führendem Evaluierungsgespräch und Mitarbeitergespräch wäre klarzustellen. (TZ 40)

(11) Es wäre raschestmöglich auf die Schaffung von Standards und Regeln für Visitationen durch die Österreichische Ärztekammer hinzuwirken, um eine regelmäßige und bundesweit einheitliche Vor-Ort-Kontrolle der Ausbildungsqualität zu gewährleisten. (TZ 43)

(12) Es wäre darauf hinzuwirken, dass der Umgang mit den Auswertungsergebnissen von Evaluierungen der Ärzteausbildung transparenter gestaltet wird. Die Krankenanstalenträger und die Ärztlichen Leiter sollten über das gesamte Ergebnis verfügen, um gemeinsam mit ihren jeweiligen Abteilungsleitern bzw. Klinikvorsitzen Verbesserungspotenziale identifizieren und gezielt Maßnahmen setzen zu können. (TZ 44)



**Stadt Wien, Wiener Krankenanstalten-verbund, AKH Wien
TILAK – Tiroler Landeskranken-anstalten GmbH,
LKH Innsbruck,
Land Niederöster-reich, NÖ Landes-kliniken-Holding,
LK St. Pölten/
Lilienfeld,
LK Gmünd/Waid-hofen/Zwettl**

**Stadt Wien, Wiener Krankenanstalten-verbund,
Medizinische Universität Wien,
TILAK – Tiroler Landeskranken-anstalten GmbH,
Medizinische Uni-versität Innsbruck,
Land Niederöster-reich, NÖ Landes-kliniken-Holding**

(13) Weiters wäre darauf hinzuwirken, dass vermehrt konkrete Fragen zu den didaktischen und führungstechnischen Kompetenzen der Ausbildner in die Evaluierungsfragebögen aufgenommen werden. (TZ 44)

(14) Zur Unterstützung der Krankenanstalten(träger) und der (Medizinischen) Universitäten wären gemeinsam mit dem BMWF und der Österreichischen Ärztekammer – nach einer Identifikation der häufigsten Korruptions-Fallkonstellationen – Vorgaben zur Korruptionsprävention bzw. Good-Practice-Beispiele (z.B. Musterformulare) zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen. (TZ 52)

(15) Der Umgang mit den Ausbildungskonzepten in den Kliniken bzw. Abteilungen wäre einheitlich zu regeln sowie die Umsetzung der Vorgaben und die Aktualität der Ausbildungskonzepte regelmäßig zu überprüfen. (TZ 26)

(16) In Abhängigkeit von der „neuen“ Ärzteausbildungsordnung und den sich daraus ergebenden Rotationserfordernissen wären

- die internen Rotationskonzepte gegebenenfalls zu überarbeiten bzw. zu ergänzen.
- erforderlichenfalls anstaltsübergreifende Rotationskonzepte zu entwickeln und schriftliche Kooperationsverträge zu schließen. (TZ 28)

(17) Der Klarstellung des BMG entsprechend wäre nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass die Ausbildungsverantwortlichen die Evaluierungsgespräche regelmäßig und rechtzeitig führen sowie diese auch dokumentieren. (TZ 40)

(18) Weiters wären Ablauf und zu behandelnde Themenbereiche der Evaluierungsgespräche (etwa in Form einer Richtlinie) einheitlich zu regeln. Zur Überprüfung der Einhaltung dieser Vorgaben wären geeignete Umsetzungs- und Kontrollmechanismen festzulegen. (TZ 40)

Schlussempfehlungen

**Stadt Wien, Wiener Krankenanstalten-verbund,
TILAK – Tiroler Landeskranken-anstalten GmbH,
Land Niederöster-reich, NÖ Landes-kliniken-Holding**

(19) Die nunmehr gesetzlich vorgesehenen Ausbildungspläne wären zu erstellen bzw. dafür Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen zu definieren. **(TZ 28)**

(20) Es wären entsprechende Vorkehrungen zu treffen, um die Umsetzung der bestehenden bzw. vom RH empfohlenen zentralen Ausbildungsvorgaben (z.B. TZ 25, 26) durch die Ärztlichen Leiter sowie die Abteilungs- bzw. Klinikleiter im Interesse eines durch-gängig einheitlich strukturierten Ausbildungsprozesses sicherstellen zu können. Im Fall des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien – Medizinischer Universitätscampus könnten entsprechende Schritte im Rahmen der ab 2015 geplanten gemeinsamen Betriebs-führung mit der Medizinischen Universität Wien gesetzt werden. Hinsichtlich des Landeskrankenhauses – Universitätskliniken Inns-bruck könnte damit bspw. die im Rahmen des Zusammenarbeits-vertrags eingerichtete Medizinische Universität Innsbruck –TILAK-Kommission beauftragt werden. **(TZ 18)**

(21) Die Zielvereinbarungen mit den Ärztlichen Leitern wären zur Sicherstellung der Umsetzung der Ausbildungsvorgaben zu nutzen. **(TZ 18)**

(22) Die vom Ärztlichen Leiter wahrzunehmenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Ärzteausbildung wären ausdrücklich fest-zulegen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass dem Ärztlichen Leiter in Zukunft bspw. aufgrund vermehrt notwendig werdender Rotati-onen und höherer Qualitätsvorgaben eine noch größere Bedeutung zukommen könnte. **(TZ 19)**

(23) Im Zusammenhang mit der nunmehr im novellierten ÄrzteG 1998 verankerten Möglichkeit einer abteilungsübergreifenden Tätigkeit von Turnusärzten außerhalb der Kernausbildungszeit wäre mit organisatorischen Maßnahmen sicherzustellen, dass der verantwortliche Facharzt bei Bedarf zumindest die Anleitung und Aufsicht im Sinne des § 3 Abs. 3 ÄrzteG 1998 auch tatsächlich ohne Verzögerung übernehmen kann. **(TZ 41)**

**Stadt Wien, Wiener Krankenanstalten-verbund,
Medizinische Universität Wien**

(24) Entsprechend der künftigen konkreten Ausgestaltung der Leitungsstruktur des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien – Medizinischer Universitätscampus im Rahmen der gemeinsamen Betriebsführung wäre die Ärzteausbildung in Zielvereinbarungen mit der Ärztlichen Leitung vorzusehen. **(TZ 17)**



AKH Wien, Medizinische Universität Wien, TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH, LKH Innsbruck, Medizinische Universität Innsbruck, Land Niederösterreich, NÖ Landeskliniken-Holding

AKH Wien, Medizinische Universität Wien, TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH, LKH Innsbruck, Medizinische Universität Innsbruck

AKH Wien, TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH, LKH Innsbruck, NÖ Landeskliniken-Holding

(25) Nach Durchführung einer umfassenden Korruptionsrisikoanalyse wären die (geplante) Überarbeitung und Ergänzung der Richtlinien/Vorgaben zur Korruptionsprävention im Sinne der geltenden Rechtslage sowie ihre laufende Aktualisierung vorzunehmen; im Interesse der Übersichtlichkeit sollte jeweils ein Gesamtdokument erstellt werden. (TZ 52)

(26) Im Zusammenhang mit den empfohlenen Korruptionspräventionsmaßnahmen (Schlussempfehlung 25) wäre Folgendes zu regeln:

- Festlegung eines transparenten und nachvollziehbar dokumentierten Genehmigungsprozesses für alle Einladungen an Mitarbeiter, auch an Leitungsorgane (mit und ohne aktiven Beitrag, Feiern und sonstige Veranstaltungen etc.).
- Festlegung eines transparenten und nachvollziehbar dokumentierten Verfahrens über die Abwicklung von Geldflüssen; Verbot von „Umgehungsgeschäften“ (z.B. der Refundierung der Kosten für eine Weihnachtsfeier auf ein Drittmittelkonto).
- klare Definition von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auf den unterschiedlichen Führungsebenen (bspw. allenfalls unter Festlegung von Wertgrenzen) sowie
- Einrichtung von geeigneten Kontroll- und Informationsmechanismen, um die Einhaltung der Vorgaben sicherzustellen. (TZ 52)

(27) Auf Basis der Musterlogbücher des BMG wären Logbücher für die Basisausbildung, die allgemeinmedizinische Ausbildung und die Facharztausbildung zu erstellen bzw. zu überarbeiten. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH, LKH Innsbruck, Land Niederösterreich, NÖ Landeskliniken-Holding, LK St. Pölten/ Lilienfeld, LK Gmünd/Waidhofen/Zwettl

(28) Betreffend die Zuständigkeiten des Ausbildungsverantwortlichen wären klare Festlegungen vorzusehen. Diese wären auch in den Zielvereinbarungen zu thematisieren. Grundlage dafür sollten u.a. auch die Evaluierungsergebnisse bzw. der daraus ableitbare Handlungsbedarf (z.B. didaktische oder führungstechnische Fortbildung des Ausbildungsverantwortlichen) sein. [\(TZ 23\)](#)

(29) Es wären regelmäßige Evaluierungen der Ärzteausbildung durchzuführen und ein zweckmäßiger Umsetzungsmechanismus zu etablieren. Dabei wären auch Fragen zu den didaktischen und führungstechnischen Kompetenzen der Ausbildner aufzunehmen. [\(TZ 42\)](#)

TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH, Land Niederösterreich, NÖ Landeskliniken-Holding

(30) Entsprechend den dafür noch zu erlassenden Vorgaben bzw. zu erstellenden Kennzahlen betreffend den Bedarf an Ärzten für Allgemeinmedizin [\(TZ 9\)](#) wäre für eine ausreichende Zahl an Ausbildungsstellen für Turnusärzte in allgemeinmedizinischer Ausbildung zu sorgen. [\(TZ 11\)](#)

TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH

(31) Eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Ausbildungszentrums West für Gesundheitsberufe auf zusätzliche Bereiche der Facharztausbildung wäre zu prüfen. [\(TZ 21\)](#)

(32) Die Ärzteausbildung wäre in künftigen Zielvereinbarungen mit den Ärztlichen Leitern zu thematisieren. [\(TZ 17\)](#)

Medizinische Universitäten Wien und Innsbruck, Land Niederösterreich

(33) Die Auslastung bzw. Inanspruchnahme der Ärzte während der verlängerten Dienste wäre zu erfassen, um die Einhaltung der Vorgaben des Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetzes überwachen bzw. überprüfen zu können. [\(TZ 47\)](#)

Land Niederösterreich, NÖ Landeskliniken-Holding, LK St. Pölten/ Lilienfeld, LK Gmünd/Waidhofen/Zwettl

(34) Hinsichtlich der Konsiliarausbildung wären die rechtlichen Vorgaben der Ärzteausbildung NEU entsprechend umzusetzen. [\(TZ 38\)](#)



Schlussempfehlungen



Ärzteausbildung

**Land Niederöster-
reich, NÖ Landes-
kliniken-Holding**

(35) Im Hinblick auf die mit der Ärzteausbildung NEU verbundenen größeren Herausforderungen gerade für Turnusärzte in allgemein-medizinischer Ausbildung (z.B. mehr Rotationen aufgrund von mehr Teilanerkennungen etc.) wären verstärkte individuelle Unterstützungs-, Koordinations- und Kontrollmaßnahmen zu setzen. (TZ 21)

(36) Etwa unter Heranziehung der bereits vorliegenden Richtlinie des Landesklinikums St. Pölten/Lilienfeld wären in Übereinstimmung mit der Ärzteausbildung NEU Vorgaben für alle niederösterreichischen Krankenanstalten zu erlassen. Darin sollte u.a. geregelt sein, dass Rasterzeugnisse zu archivieren und unverzüglich nach Beendigung des Ausbildungsabschnitts bzw. nach Ablauf eines Ausbildungsjahrs auszustellen sowie das Evaluierungsgespräch zu vermerken waren. (TZ 38)

(37) Für die Konsiliarausbildung wären einheitliche Vorgaben (Tätigkeits- und Aufgabenprofil, Administration der Rasterzeugnisse etc.) zu schaffen. (TZ 38)

**LKH Innsbruck,
NÖ Landeskliniken-
Holding**

(38) Für die Verpflichtung der Universitätskliniken bzw. Abteilungen, Logbücher zu verwenden, wären zentrale Rahmenvorgaben vorzusehen. Diese Rahmenvorgaben sollten den Umgang mit dem Logbuch (z.B. Unterzeichnung der jeweils absolvierten Ausbildungsteile durch den Ausbildner, Archivierung von Kopien etc.) regeln, die Anweisung an die Ausbildungsverantwortlichen enthalten, das Logbuch zu kontrollieren und als Grundlage für die Ausstellung der Rasterzeugnisse heranzuziehen sowie einen geeigneten Kontrollmechanismus durch die Ärztliche Direktion zur Überprüfung der Einhaltung dieser Rahmenvorgaben festlegen. Für den Fall, dass Logbücher für Turnusärzte in Facharztausbildung dezentral entwickelt werden, sollte deren Freigabe durch die Ärztliche Direktion vorgenommen werden. (TZ 25)

**AKH Wien,
LKH Innsbruck,
LK St. Pölten/
Lilienfeld,
LK Gmünd/Waid-
hofen/Zwettl**

(39) Sowohl „Ausbildungsassistenten“ als auch Mentoren wären verstärkt einzusetzen sowie ihre Aufgaben und Zuständigkeiten schriftlich festzulegen bzw. zu aktualisieren. (TZ 24)

(40) Auf Basis der Musterkonzepte des BMG wären die Ausbildungskonzepte für die verschiedenen Ausbildungsphasen (Basisausbildung, allgemeinmedizinische Ausbildung, Sonderfachausbildung (Grund- und Schwerpunktausbildung)) zu erstellen bzw. den Anforderungen der Ärzteausbildung NEU anzupassen. (TZ 26)

Schlussempfehlungen

**AKH Wien,
LKH Innsbruck,
LK St. Pölten/
Lilienfeld,
LK Gmünd/
Waidhofen/Zwettl
(Standort Waid-
hofen)**

**AKH Wien,
LK St. Pölten/
Lilienfeld,
LK Gmünd/Waid-
hofen/Zwettl
(Standorte Gmünd
und Waidhofen)**

**AKH Wien,
LKH Innsbruck**

**AKH Wien, Medizi-
nische Universität
Wien,
LKH Innsbruck,
Medizinische Uni-
versität Innsbruck**

**(41) Es wäre eine vertiefte – zumindest stichprobenartige – Kon-
trolle der Rasterzeugnisse, bspw. im Hinblick auf die tatsächliche
Erfüllbarkeit der Vorgaben in den Rasterzeugnissen oder die recht-
lich vorgegebene Dokumentation der Evaluierungsgespräche, vor-
zunehmen. (TZ 38)**

**(42) Die mitverantwortliche Durchführung aller ausdrücklich in § 15
Abs. 5 GuKG genannten Tätigkeiten wäre sicherzustellen. (TZ 37)**

**(43) Mit der Rotationsplanung wären Mitarbeiter zu betrauen, die
längerfristig dieser Aufgabe nachkommen können (z.B. einen Ober-
arzt) und selbst nicht am Rotationssystem teilnehmen. (TZ 28)**

**(44) Im Hinblick auf die in der Ärzteausbildungsordnung vorgese-
hene jährliche Zeugnisausstellung wäre – auch unter Berücksichti-
gung etwaiger Änderungen im Zusammenhang mit der Ärzteausbil-
dung NEU – eine rechtskonforme Vorgehensweise sicherzustellen.
(TZ 38)**

**(45) Im Rahmen der (geplanten) institutionalisierten Zusammen-
arbeit wären gemeinsam strategische Ziele für die Ärzteausbildung
zu erarbeiten. Als weiterer Schritt wären diese auf die operativen
Ebenen herunterzubrechen. (TZ 17)**

**AKH Wien,
Medizinische
Universität Wien**

(46) Vor der Hintergrund der geplanten gemeinsamen Betriebsführung wären auch gemeinsame organisatorische Maßnahmen zu prüfen, um u.a. die vom RH empfohlenen zentralen Vorgaben (z.B. TZ 25, 26) schaffen bzw. deren Umsetzung sicherstellen und die Tur-nusärzte in Facharztausbildung dementsprechend stärker unterstützen zu können (etwa im Rahmen der Ausbildungsplanung). (TZ 21)

AKH Wien

(47) Die im Entwurf (TZ 20) angeführten Zuständigkeiten des Ausbildungsverantwortlichen wären gegebenenfalls im Sinne der neuen Ausbildungsbestimmungen zu konkretisieren. Diese wären auch in den Zielvereinbarungen zu thematisieren. Grundlage dafür sollten u.a. auch die Evaluierungsergebnisse bzw. der daraus ableitbare Handlungsbedarf (z.B. didaktische oder führungstechnische Fortbildung des Ausbildungsverantwortlichen) sein. (TZ 23)

(48) Der dem RH im November 2014 vorgelegte Entwurf (TZ 20) wäre um die Freigabe der Logbücher durch die Ärztliche Direktion und die Anweisung an die Ausbildungsverantwortlichen, das Logbuch zu kontrollieren und als Grundlage für die Ausstellung der Rasterzeugnisse heranzuziehen, zu ergänzen. (TZ 25)

(49) Die Rahmenvereinbarung über den mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich wäre auf die Maßnahmen gemäß § 15 GuKG zu beschränken. (TZ 31)

(50) Da an den Kliniken für Innere Medizin II und III hinsichtlich des mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs die Praxis noch nicht vollständig dem Vereinbarten entsprach, wäre die Umsetzung an diesen beiden Kliniken noch stärker voranzutreiben. (TZ 32)

(51) Da in den Vereinbarungen der Kliniken für Innere Medizin II und III für einzelne Tätigkeiten nach wie vor keine mitverantwortliche, sondern eine ausschließliche Vornahme durch Ärzte vorge-sehen war und dies dem vom AKH Wien mit der Rahmenvereinbarung verfolgten Ziel, die mitverantwortlichen Vornahme aller enthalten Tätigkeiten schrittweise umzusetzen, widersprach, wäre an den beiden Kliniken auf eine mitverantwortliche Vornahme auch dieser Tätigkeiten hinzuwirken. (TZ 32)

(52) Die Richtlinie zur Administration der Rasterzeugnisse wäre der Ärzteausbildungsordnung entsprechend anzupassen. Weiters wäre das Datum des Evaluierungsgesprächs in den Rasterzeugnissen zu vermerken. (TZ 38)

Schlussempfehlungen

(53) Die geplanten Evaluierungen der Ärzteausbildung wären gemeinsam mit der Medizinischen Universität Wien zügig umzusetzen; dabei wären auch folgende Faktoren wesentlich: Einbeziehung von Ausbildungsverantwortlichen und Turnusärzten in den gesamten Evaluierungsprozess, Transparenz der Ergebnisse gegenüber den Betroffenen sowie Begleitung und Kontrolle des Verbesserungsprozesses z.B. durch das Qualitätsmanagement. Weiters wären auch Fragen zu den didaktischen und führungstechnischen Kompetenzen der Ausbildner aufzunehmen. (TZ 42)

LKH Innsbruck

(54) Da mit der Absaugung der oberen Atemwege und der Vitalzeichenkontrolle zwei der in der Muster-Rahmenvereinbarung über den mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich vorgesehenen Tätigkeiten dem eigenverantwortlichen Tätigkeitsbereich der Pflege zuzuordnen waren bzw. es sich bei vom Pflegepersonal durchzuführenden freiheitsbeschränkenden Maßnahmen nicht um diagnostische bzw. therapeutische Tätigkeiten handelte, wäre die Rahmenvereinbarung zu adaptieren. (TZ 33)

(55) An der Universitätsklinik für Innere Medizin IV wäre für eine rasche und umfassende Umsetzung der Vereinbarung über den mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich zu sorgen. (TZ 34)

(56) Da im Gegensatz zur Rahmenvereinbarung über den mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich für das Injizieren von intramuskulären Medikationen an allen und für das Setzen von Magensonden an vier von sechs Kliniken nach wie vor eine ausschließliche Vornahme durch Ärzte vorgesehen war, wäre eine zukünftige mitverantwortliche Vornahme auch dieser Tätigkeiten zu prüfen. (TZ 34)

(57) Es wäre in Übereinstimmung mit der Ärzteausbildung NEU eine Richtlinie zur Administration der Rasterzeugnisse zu erlassen; diese sollte u.a. regeln, dass die Rasterzeugnisse regelmäßig auszustellen und die Evaluierungsgespräche zu vermerken sowie die Rasterzeugnisse zu archivieren sind. (TZ 38)

**LK St. Pölten/
Lilienfeld**

(58) Bezuglich des Injizierens von intramuskulären und intravenösen Medikationen wäre für die Zukunft auch eine mitverantwortliche Vornahme dieser Tätigkeiten zu prüfen. (TZ 35)



Schlussempfehlungen



Ärzteausbildung

**LK Gmünd/Waidhofen/Zwettl
(Standorte Gmünd und Waidhofen)**

(59) Bezuglich des Legens von Magensonden wäre für die Zukunft auch eine mitverantwortliche Vornahme dieser Tätigkeiten zu prüfen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass dies in der Praxis nunmehr auch am Standort Gmünd teilweise erfolgte und am Standort Zwettl laut Vereinbarung schon gängige Praxis war. (TZ 36)



ANHANG

- Anhang 1:** Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG laut Rahmenvereinbarung, AKH Wien
- Anhang 2:** Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG laut Betriebs- bzw. Rahmenvereinbarung, LKH Innsbruck
- Anhang 3:** Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am LK St. Pölten/Lilienfeld
- Anhang 4:** Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am Standort Gmünd
- Anhang 5:** Aufteilung der Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am Standort Waidhofen
- Anhang 6:** Aufteilung der Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am Standort Zwettl
- Anhang 7:** Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anhang 1

Anhang 1: Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG laut Rahmenvereinbarung, AKH Wien

Aufgaben	Durchführung
1 kapillare Blutabnahme	DP
2 Punktion von Venen zwecks Abnahme von Blut	DP
3 Punktion von Venen zwecks Setzen von peripheren Venenverweilkanülen	DP
4 subkutane Injektionen	DP
5 Anhängen und Wechseln von Infusionslösungen/Injizieren von intravenösen Medikationen/Spülen von Venenzugängen bei liegendem Gefäßzugang	DP
6 Injizieren von intramuskulären Medikationen	DP
7 Setzen von Magensonden	DP
8 Setzen von Dauerkathetern	DP
9 Absaugen der oberen Atemwege	DP
10 Stuhlprovokation durch Darmeingläufe	DP
11 Anstechen von Port-a-Cath	DP
12 Vitalzeichenkontrolle	DP
13 Verabreichung von Arzneimittel (oral, dermal)	DP

DP = diplomiertes Pflegepersonal

Quelle: Rahmenvereinbarung des AKH Wien zur Aufgabenverteilung der Arbeitsprozesse entsprechend § 15 GuKG vom 7. Juni 2013

**Anhang 2: Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG laut Betriebs- bzw. Rahmenvereinbarung,
LKH Innsbruck**

Aufgaben		Durchführung
1	kapillare Blutabnahme zur Blutzuckerbestimmung	DP
2	Punktion von Venen zur Abnahme von Blut	DP
3	Punktion von Venen zum Setzen von peripheren Venenverweilkanülen bzw. Entfernen von Venenverweilkanülen	DP
4	Verweilkanüle Port-a-Cath-System	Setzen Entfernen
5	venöse Blutabnahme bei liegenden Gefäßzugängen	DP
6	subkutane Injektionen	DP
7	Anhängen und Wechseln von Infusionslösungen ohne Arzneimittelzusatz	A, DP
8	Anhängen und Wechseln von Infusionslösungen mit Arzneimittelzusatz	A, DP
9	Injizieren von intravenösen Medikationen laut Liste	A, DP
10	Injizieren von intramuskulären Medikationen	DP
11	Spülen von Venenzugängen	DP
12	Routine Vitalzeichen	DP
13	Setzen von Magensonden	A, DP
14	Setzen von Dauerkathetern	A, DP
15	Absaugen der oberen Atemwege	DP
16	Stuhlprovokation durch Darmeinläufe	DP
17	Medikation zur Schmerztherapie nach Vorschreibung	DP
18	Verabreichung von Antibiotika	A, DP
19	Verabreichung von Medikamenten	DP
20	Vornahme von freiheitsbeschränkenden und einschränkenden Maßnahmen	A, DP

A = Arzt

DP = Diplomierte Pflegepersonal

Quelle: LKH Innsbruck, Vereinbarung zur Aufgabenverteilung der Arbeitsprozesse betreffend die Aufgaben des mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs

Anhang 3

Anhang 3: Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am LK St. Pölten/Lilienfeld

Aufgaben		Durchführung
1	Verabreichung oraler Arzneimittel und Suppositorien	DP
2	Vorbereiten von subkutanen, intramuskulären und intravenösen Injektionen	DP
	Verabreichen von Injektionen	
	subkutan	DP
	intramuskulär	A
	intravenös	A
3	Vorbereitung und Anschluss von Infusionen bei liegendem Gefäßzugang, ausgenommen Transfusionen	DP
4	Spülen von Venenzugängen und von Port-a-Cath-Systemen	DP
5	kapillare Blutabnahme	DP
6	venöse Blutabnahme	A, DP
7	Legen von peripheren Venenverweilkanülen	A, DP
8	Setzen von transurethralen Blasenkathetern zur Harnableitung, Instillation und Spülung	A, DP
9	Durchführen von Darmenläufen	DP
10	Legen von Magensonden	A, DP
11	Entfernen von Sonden und Drainagen, Streifen	A, DP
12	Entfernen von Nähten und Klammern	DP
13	EKG	DP

A = Arzt

DP = Diplomiertes Pflegepersonal

Quelle: LK St. Pölten/Lilienfeld, Richtlinie über ärztliche-pflegerische Zusammenarbeit

Anhang 4: Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am Standort Gmünd

Aufgaben		Durchführung
1	Verabreichung von Arzneimitteln	DP
2	Vorbereiten und Verabreichen von subkutanen, intramuskulären und intravenösen Injektionen	A, DP
3	Vorbereitung und Anschluss von Infusionen bei liegendem Gefäßzugang, ausgenommen Transfusionen	DP
	Spülen von Venenzugängen	DP
4	Blutentnahme	aus den Venen
		aus den Kapillaren
	Legen von peripheren Venenverweilkanülen	A, DP
5	Setzen von transurethralen Blasenkathetern zur Harnableitung, Instillation und Spülung	DP
6	Durchführen von Darmeinläufen	DP
7	Legen von Magensonden	A
	Vorbereitung, Assistenz, Spülung, Entfernung	DP
11	Entfernen von Drainagen und Streifen aus Wunden	A, DP
12	Entfernen von Nähten und Klammern	DP

A = Arzt

DP = Diplomierte Pflegepersonal

Quelle: Standort Gmünd, Richtlinie zur Umsetzung des § 15 GuKG

Anhang 5

Anhang 5: Aufteilung der Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am Standort Waidhofen

Aufgaben	Durchführung
1 Blutabnahmen	A, DP
2 Verabreichen von subkutanen, intramuskulären und intravenösen Injektionen und von Infusionen, ausgenommen Blutkonserven	DP
3 EKG	DP
4 Setzen von Blasenkathetern	A, DP
5 Legen von Magensonden	A

A = Arzt

DP = Diplomiertes Pflegepersonal

Quelle: Standort Waidhofen, Richtlinie zur Umsetzung des § 15 GuKG, NÖ Landeskliniken-Holding

Anhang 6: Aufteilung der Tätigkeiten gemäß § 15 GuKG am Standort Zwettl

Aufgaben		Durchführung
1	Verabreichung von Arzneimitteln	DP
2	Vorbereitung und Verabreichung von subkutanen, intramuskulären und intravenösen Injektionen	A, DP
3	Vorbereitung und Anschluss von Infusionen bei liegendem Gefäßzugang, ausgenommen Transfusionen	DP
4	Blutentnahme	A, DP
	aus den Venen	DP
	aus den Kapillaren	
	Legen von peripheren Venenverweilkanülen	A
5	Setzen von transurethralen Blasenkathetern zur Harnableitung, Instillation und Spülung	A, DP
6	Durchführen von Darmeinläufen	DP
7	Legen von Magensonden	A, DP
8	EKG	DP

A = Arzt

DP = diplomiertes Pflegepersonal

Quelle: Standort Zwettl, Vereinbarung zur Umsetzung des § 15 GuKG



**Entscheidungsträger
des überprüften Unternehmens**

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

TILAK – Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH¹**Aufsichtsrat**

Vorsitzender	Dr. Dietmar SCHENNACH (seit 29. Juli 2009)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Christoph HUBER (seit 29. Juli 2009)

Geschäftsleitung

Geschäftsführer	Dr. Herbert WEISSENBOCK (12. Juni 2007 bis 1. Juni 2012)
	Mag. Andreas STEINER (1. Februar 2008 bis 1. Juni 2012)
	Mag. Stefan DEFLORIAN (seit 1. Juni 2012)
Prokuristen	Dr. Wolfgang BUCHBERGER (seit 1. Juni 2006)
	Mag. Dr. Markus SCHWAB (seit 1. Oktober 2009)

¹ ab 24. Juni 2015 Tirol Kliniken GmbH



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 Abbildungen

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 Aus- gleichszulagenbezieher 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 Ausgleichszulagen- bezieher seit 1973	319
Abbildung 3:	Entwicklung Ausgleichszulagenrichtsätze, Verbraucherpreisindex und Pensionsanpassung	320
Tabelle 10:	Auswirkung der unterschiedlichen Erhöhung von Pension und Ausgleichszulagenrichtsatz; Beispielsfall	321
Abbildung 4:	Auswirkung der unterschiedlichen Erhöhung von Pension und Ausgleichszulagenrichtsatz; Modell	322

Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Kriegsopfersversorgungsleistungen	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

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktG	Aktiengesetz
AVG	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	Bundesaushaltsgesetz
BHV	Bundesaushaltsverordnung
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

Abkürzungen

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 Kontrollsyste
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 Kontrollsyste 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)

Kurzfassung

- 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 arbeitsgefährdeter 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

Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

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

Kurzfassung

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 Zufallsgenerators 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.

Kurzfassung

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 Prüfkonzepte 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)



Kurzfassung

Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

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 Verhesserungen

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

Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Entwicklung des Geburungsumfangs, der Ausgleichszulagenbezieher und der Richtsätze

Das Geburungsvolumen 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)

Kurzfassung

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. prekaristischen 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 Kriegsopfersorgungsgesetz 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,

Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

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 Kriegsopferleistungen 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)

Kurzfassung

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 Bundeshaushaltsgesetzes 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 Pensionssysteme. 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-

Kurzfassung

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 fortschrieben, 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					
			Durchschnittspensionen ¹		
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 in EUR	zu Witwen-pensionen	zu Waisen-pensionen
alle Pensionsversicherungsträger	286	290	288	281	278
PVA	261	281	264	240	250
davon					
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)

Kurzfassung

Sonderkonstellationen

Bestimmte Sonderregelungen, insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer Pensionen, bei Heimaufenthalten 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 Geharungsvolumen 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 Berufsgruppen, 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)

**Gewährung von Ausgleichszulagen
in der Pensionsversicherung**

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, fehlt 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 fehlt 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 Geburungs-überprüfung 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 Geburungsüberprüfung 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 abhänge.

Basisinformationen zur Ausgleichs- zulage

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 mindestsicherndem 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
Richtsatzerhöhung 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.

Basisinformationen zur Ausgleichszulage

(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 Haushaltsglieder zu Miete, Nahrungsmitteln, Betriebskosten etc. beurteilt wurden.
- Frau B bezog nach dem Tod ihrer Mutter eine Waisenpension. 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 Teelpensionen aus mehreren Ländern und hatte einen geschiedenen Ehemann 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 erkannte, 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 Gebarungsvolumens, 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 Haushaltstüpfung (TZ 36 bis 41), auf verschiedene Berufsgruppen, im Kontext 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 Ausgleichszulagenrichtssatzes. Die Stichprobe umfasste 60 Akten, 30 bei der PVA und 30 bei der SVB.

Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

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 grundätzliche 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 Nettabeträgen 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 amtswiegige 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 meritischen 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 Vollzugspraxis 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 (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.

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 unterhaltpflichtigen Elternteils überschreite.

Nach Weisungslage der PVA musste weiters die Witwenpension der Hinterbliebenen hinsichtlich ihrer Unterhaltpflicht 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 Einzelfrichtsatz, 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 unterstützte 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 geschuldetter 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 (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.

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.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

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 vorgingen. 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 Entgelcharakter 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	Gesamteinkommen in EUR	Anrechnung SVB	Anrechnung PVA
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 legistische 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 legistischen 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 legistische 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 legistische 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 eingereichten 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 Verwaltungsverfahrensrecht 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 ermöglichen keine aussagekräftigen automationsunterstützten Auswertungen, weil die gespeicherten Antragsdaten nicht valide wären.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 Leistungserwerber 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 verzerrn. 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 neuere 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 Erhöhungsantragen 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 beväorschussen, 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 Besteitung 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), Bankauskünften (zur Feststellung etwaiger Zinseinkünfte) oder Auskünften ausländischer Dienstgeber.

Probleme der Vollziehung für die Betroffenen

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 Überzug 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 Fristvormerkungen 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) AIVG; 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 – abzuwagen. Würde sich nämlich herausstellen, dass ein derartiger Vorschuss letztlich ohne Rechtsgrundlage bleibe, könne auch keine Rückforderung erfolgen. Somit könnte 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 Verwaltungsverfahren – 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 Bescheidpflicht.

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
davon ohne AZ-Erhöhung	154	67	88	132
davon mit AZ-Erhöhung	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
davon 9921 „Neufeststellung“	13	8	5	63
Summe	725	342	384	112
davon als AZ-Fall gekennzeichnet	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 amtsweigig Verfahren zu führen, die gar keinen Antrag aufwiesen. In Zukunft werde jedoch im Verwaltungssystem „ZEPTA“ eine eigenständige Antragserfassung für alle Leistungs- teile, 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 ausgleichszulagspezifischer 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 erob 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 Gebarungsüberprüfung 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

Mitarbeiter Ausgleichszulage	PVA		SVB	
	Anzahl (in VZÄ ¹)			
davon	115		39	
in Bearbeitungskostenstellen ²	105		32	
davon				
Sachbearbeiter Ausgleichszulage	57		24	
davon				
in Kostenstellen „Prüfung“	10		8	
davon				
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	91
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 Gebarungsüberprüfung – 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 (i) 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 beigepflichtet werden, als keine diesbezüglichen verbindlichen externen Vorgaben und damit trägerübergreifenden Vergleichsmöglichkeiten bestünden. 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) beinhaltete 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 Haushaltrecht 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 Spar- samkeit, 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 verstößen, zu begrenzen.

⁴⁸ § 82 AktG, § 22 Abs. 1 GmbHG

⁴⁹ § 9 BHG 2013, §§ 2 und 20 BHV. Seit der Haushaltungsrechtsreform 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