



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

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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

Aufbauorganisation, Funktionstrennung und Beteiligung der Geschäftsführung am IKS

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

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

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

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

## Ablauforganisation und Grundsatz der Transparenz

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

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

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

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

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

<sup>53</sup> Bei insgesamt 17 Prozessen in der PVA-Prozessbeschreibung waren entsprechende Elemente vorhanden.



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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

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

## Risikoeinschätzung

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

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

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



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

Je nachdem wären die Kontrollmechanismen unterschiedlich zu gestalten.

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

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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

(2) Die folgende Tabelle zeigt eine Gegenüberstellung des Anteils der geprüften Ausgleichszulagen-Erledigungen (Prüfquoten) im Zeitraum 2011 bis 2013.<sup>55</sup>

**Tabelle 8: Prüfquoten im Vergleich zwischen PVA und SVB**

	PVA	SVB	Abweichung
	Prüfquote in %	in %	
nach Fallzahl	73	49	+ 50
nach Veränderung der monatlichen AZ-Auszahlung	65	52	+ 25
nach Anweisungsvolumen (inkl. Nachzahlungen)	81	65	+ 24

Quellen: PVA; SVB; Darstellung RH

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

- In bestimmten Bereichen (z.B. bei der Bearbeitung der Antworten auf Routinefragebögen<sup>58</sup>) war ein zusätzliches Vier-Augen-Prinzip vorgesehen (wobei nicht unbedingt Prüfer, sondern gegebenenfalls andere Sachbearbeiter oder Gruppenleiter eingesetzt wurden).
- Weiters konnten Vorgesetzte, z.B. Gruppenleiter, einzelnen Mitarbeitern die Vorlage aller oder bestimmter Arten von (prüffreien) Erledigungen anordnen. Einzelne derartige Korrekturen waren aus den dem RH vorgelegten Akten ersichtlich.<sup>59</sup>

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

### Effektivität der Kontrollen

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

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

(4) Im Jahr 2007 diskutierte eine Arbeitsgruppe der PVA Änderungsbedarf bei den Prüfquoten. Mangels Einigung der Arbeitsgruppe<sup>65</sup> entschied der Generaldirektor-Stellvertreter und legte eine Prüfpflicht von 25 % u.a. bei Erhöhungen, Herabsetzungen und dem Wegfall der Ausgleichszulage bzw. von 1 % bei Ablehnungen von Ausgleichszulagen fest.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

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

### Zusammenfassung

**23** Zusammenfassend stellte der RH zum IKS Folgendes fest:

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

Abrechnung des Aufwands und Aufsicht des Bundes

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



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

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

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

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

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

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

<sup>68</sup> <http://www.dnet.at/opis/Gebarung.aspx> [abgerufen am 14. Dezember 2014]

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

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

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

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

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

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

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

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

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



Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

# BMASK

## Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

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

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

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

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

### Geplante Verbesserungen

**25.1** (1) Zur Zeit der Geburungsüberprüfung war bei der PVA<sup>70</sup> das Projekt „ZEPTA“ im Gange, das die Verwaltungsapplikation umstellen und für zahlreiche der beschriebenen Bereiche der Vollziehung eine grundlegende Änderung bewirken sollte. Projektziele waren u.a.:

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

<sup>70</sup> unter Beteiligung der übrigen Träger, da auch diese die Verwaltungsapplikation nutzen sollten

## Steuerung der Vollziehung durch die Verwaltung

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

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

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

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

## Zusammenfassung

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

### Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

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

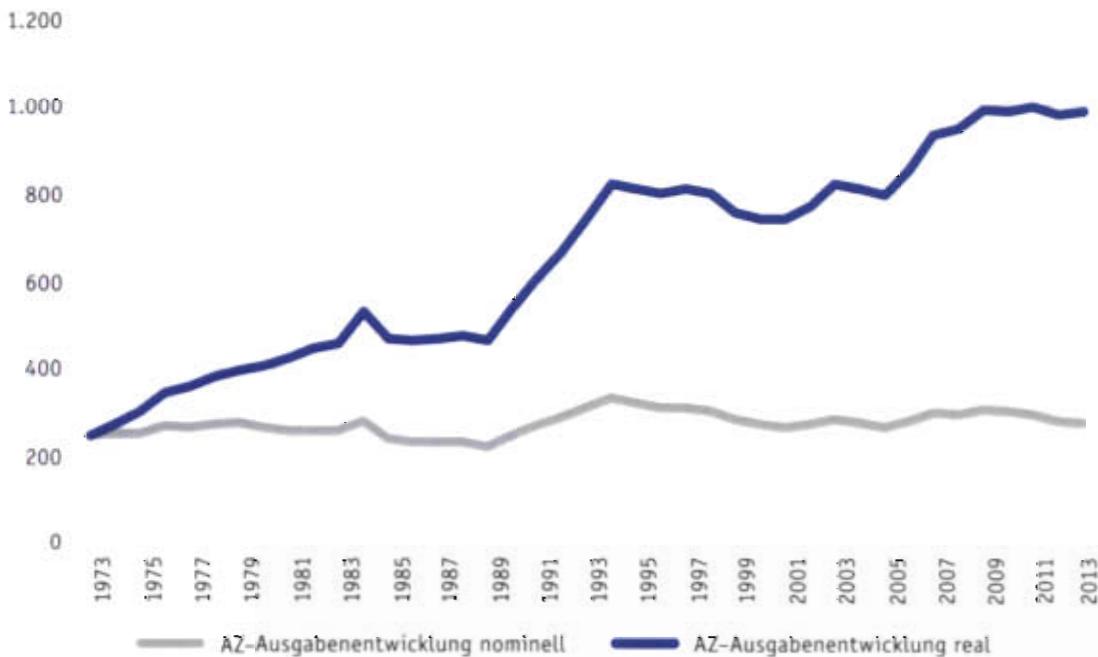
#### Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Entwicklung des  
Gebarungsumfangs,  
der Ausgleichszula-  
genbezieher und der  
Richtsätze

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

Abbildung 1: Ausgleichszulagen-Ausgabenentwicklung seit dem Jahr 1973

in Mio. EUR



Quellen: Bundesrechnungsabschluss; Darstellung RH

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

**Tabelle 9: Entwicklung der Ausgaben für Ausgleichszulagen**

	<b>Summe lt. BRA<sup>1</sup></b>	<b>davon Wertausgleich</b> in Mio. EUR	<b>Summe ohne Wertausgleich</b>
2000	<b>741,03</b>	-	<b>741,03</b>
2001	<b>875,98</b>	132,94	<b>743,04</b>
2002	<b>925,26</b>	154,22	<b>771,03</b>
2003	<b>1.106,21</b>	286,97	<b>819,24</b>
2004	<b>811,50</b>	0,41	<b>811,09</b>
2005	<b>794,08</b>	0,13	<b>793,95</b>
2006	<b>853,75</b>	-	<b>853,75</b>

Rundungsdifferenzen möglich

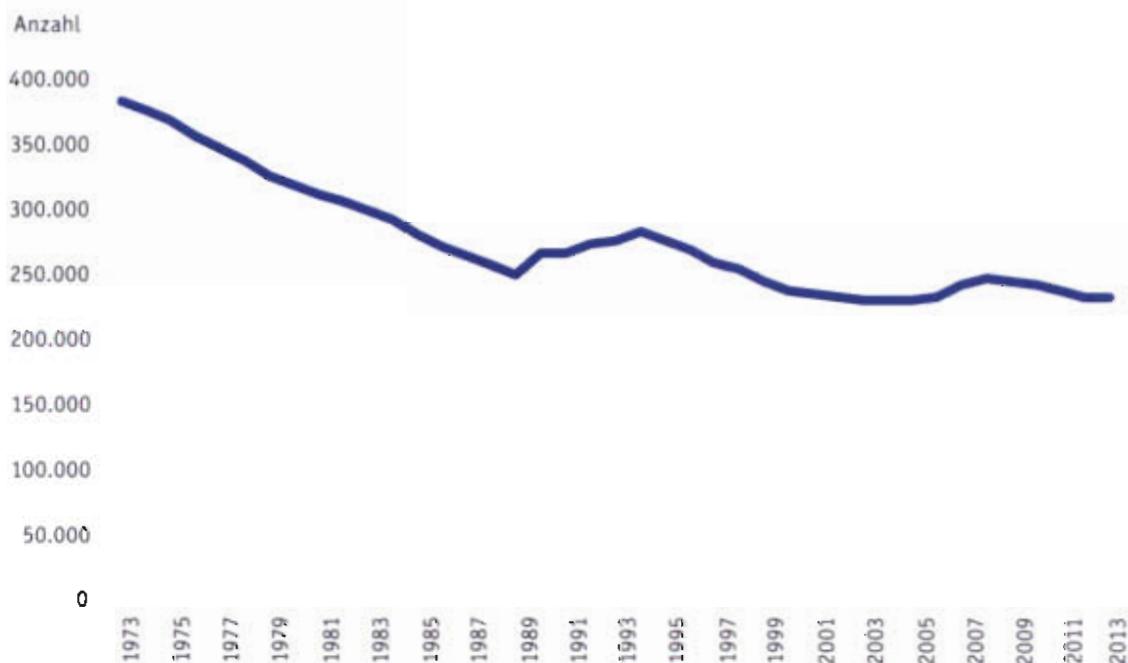
<sup>1</sup> Ausgaben abzüglich Einnahmen für Ausgleichszulagen lt. Bundesrechnungsabschluss (BRA)

Quellen: BRA und Erfolgsrechnungen der Pensionsversicherungsträger; Darstellung RH

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

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

**Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher<sup>1</sup> seit 1973**



<sup>1</sup> Dezember des jeweiligen Jahres

Quellen: Hauptverband; Darstellung RH

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

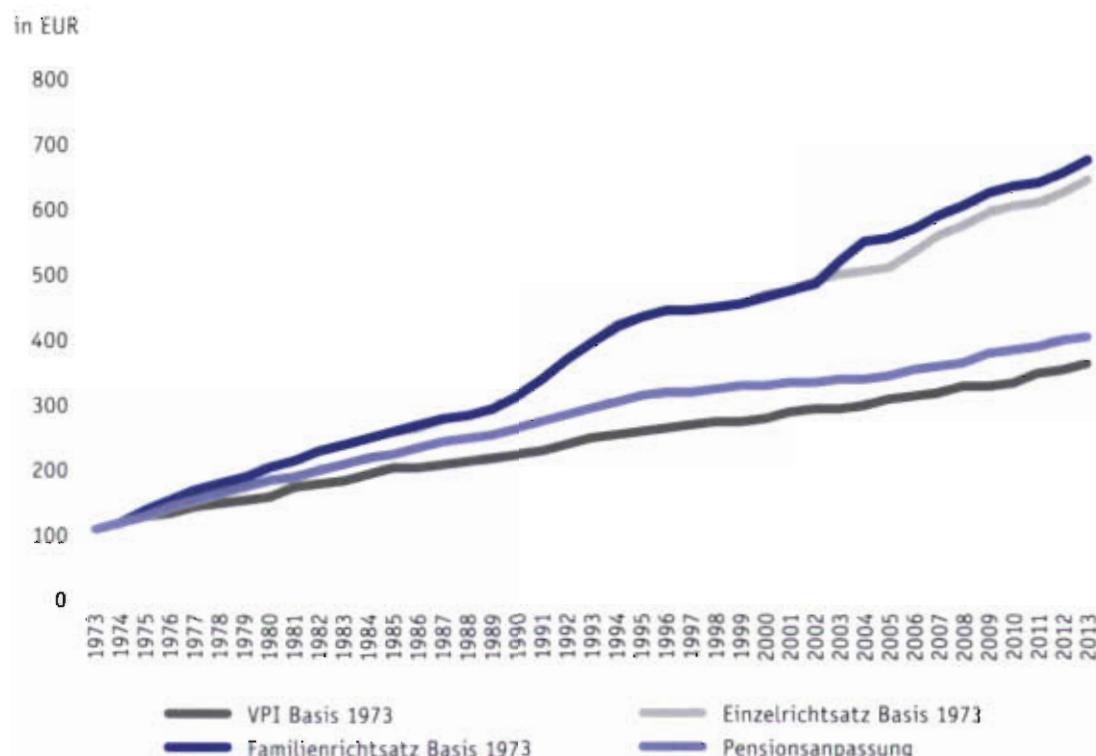
Bis zum Jahr 1989 war ein kontinuierlich starker Rückgang auf 245.000 Bezieher zu verzeichnen. Zwischen 1990 und 1994 stieg die Zahl der Bezieher auf rd. 280.000 Personen an. Nach einem erneuten Rückgang bis zum Jahr 2005 auf rd. 227.000 Betroffene gab es in den Jahren 2006 bis 2008 wieder einen Anstieg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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

vor allem auf außerordentliche Richtsatzerhöhungen durch Gesetzesänderungen zurückzuführen:<sup>72</sup>

**Abbildung 3: Entwicklung Ausgleichszulagenrichtsätze, Verbraucherpreisindex und Pensionsanpassung**



Quellen: BMASK; Darstellung RH

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

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



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

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

**Tabelle 10: Auswirkung der unterschiedlichen Erhöhung von Pension und Ausgleichszulagenrichtsatz; Beispieldfall**

	1985	2013	Veränderung
	in EUR		in %
<b>Pension</b>	107	200,13	87
<b>Aufgabepauschale<sup>1</sup></b>	258	134,02	- 48
<b>Summe</b>	<b>365</b>	<b>334,15</b>	<b>- 8</b>
<b>Richtsatz</b>	328	837,63	155
<b>Ausgleichszulage</b>	-	503,48	

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

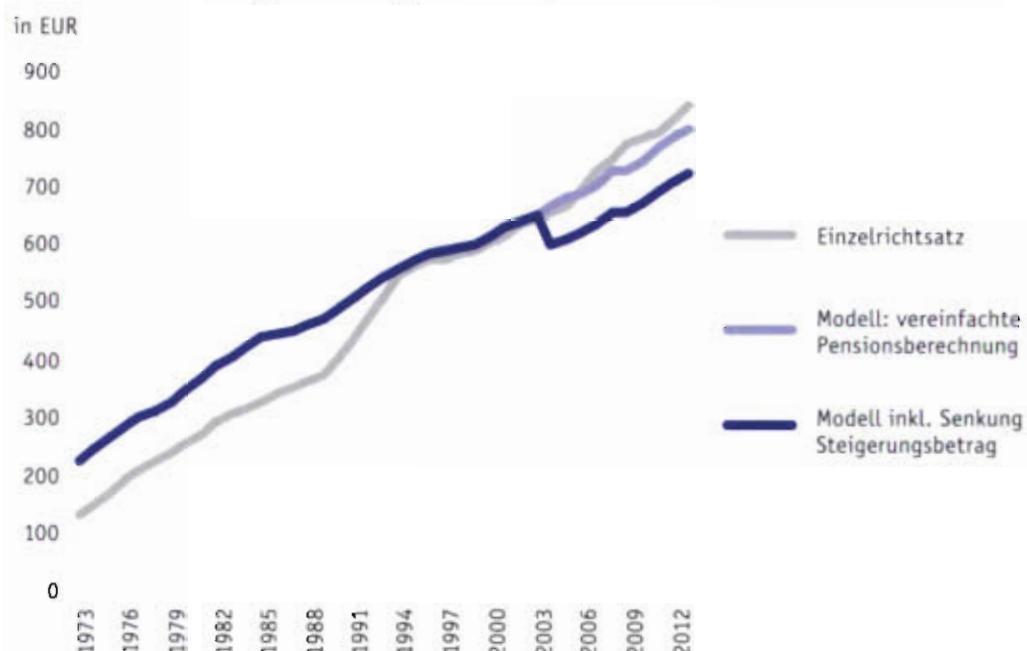
Quellen: SVB; Darstellung RH

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Der folgenden Modellrechnung<sup>73</sup> liegt die Annahme zugrunde, dass eine Person 40 Jahre lang das jeweilige Kaufkraftäquivalent von 1.000 EUR im Jahr 2013 verdiente:

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



Quelle: RH

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

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



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

Da ein Pensionsanspruch und damit ein Anspruch auf Ausgleichszulage bereits nach 15 Jahren Versicherungszeit bestand (zum Regelpensionsantrittsalter), entstünde für die Betroffenen – unter der Annahme, dass sie alleinstehend sind<sup>74</sup> – für die Zeit danach ein negativer Anreizeffekt: Sie würden nach 15 Jahren Arbeit ihre Beiträge bezahlen, ohne dass dadurch ihre zu erwartende Leistung erhöht würde.

Während im Jahr 1980<sup>75</sup> nur 10 % der weiblichen Arbeiter (das waren rd. 53.000 Frauen) ein Einkommen bezogen, bei dem bei Pensionierung mit 80 % dieses Einkommens ohne Partnereinkommen eine Ausgleichszulage angefallen wäre, lag dieser Anteil im Jahr 2013 bei 30 % bzw. 162.000 Personen (bei Zusammenfassung von Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten waren es 20 % bzw. 350.000 Personen).<sup>76</sup> Seit 1980 war z.B. das Einkommen, unter dem 30 % der weiblichen Arbeiter lagen, um rd. 254 % gestiegen, der Ausgleichszulagenrichtsatz dagegen um 330 % (Einzelrichtsatz) bzw. 346 % (Familienrichtsatz).

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

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

(6) Der RH hatte in seinem Bericht „Grundlagen der Fiskalpolitik“ aus dem Jahr 2011<sup>81</sup> empfohlen, auch die Aufwendungen für die Ausgleichszulagen in die Berechnungen der langfristigen Entwicklung der Pensionen miteinzubeziehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung enthielt zwar das Gutachten zu den Jahren 2013 bis 2018 eine entsprechende Prognose, das Langfristgutachten vom Oktober 2013 jedoch nicht, weil „eine Prognose infolge der vielfältigen diskretionären Eingriffe kaum möglich sei“.<sup>82</sup> Somit fehlte weiterhin eine langfristig orientierte Einschätzung über die weitere Entwicklung der größten bedarfsorientierten Geldleistung im österreichischen Sozialsystem.

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

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

<sup>79</sup> + 97 % unselbstständige Erwerbstätige in Teilzeit in der Zeit von 1998 bis 2013

<sup>80</sup> statt der 15 besten Beitragsjahre letztlich volle Durchrechnung über den gesamten Erwerbszeitraum

<sup>81</sup> siehe RH Reihe Bund 2011/5

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



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

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

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Verhältnis zu anderen Sozialleistungen

Allgemeines

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

hängigen Leistungen aufeinander abgestimmt waren, siehe die folgenden TZ.

### Leistungen nach dem KOVG 1957

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

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

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

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

**Tabelle 11: Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Kriegsopfer-versorgungsleistungen**

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

Quellen: PVA; Sozialministeriumservice

a) Bereits die grundsätzliche Leistungshöhe unterschied sich:

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

mehrstufigen Algorithmus, der völlig anders gestaltet war als bei der Ausgleichszulage.<sup>87</sup>

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

(5) Zur Zeit der Geburungsüberprüfung entwickelte das Sozialministeriumservice eine neue IT-Unterstützung.<sup>90</sup>

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

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

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

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

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

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

<sup>90</sup> Projekt Pro-Fit



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

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

**29.4** Der RH wies neuerlich auf das hohe Gebarungsvolumen der Ausgleichszulage (rd. 1.003 Mrd. EUR im Jahr 2013) und die existenzsichernde Bedeutung dieser Leistung für die Empfänger hin, aber auch auf die aufgezeigten Mehrfacherhebungen bestimmter Sachverhalte im Sozialsystem. Er hielt es daher – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

#### Bedarfsorientierte Mindestsicherung

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

**Tabelle 12: Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Bedarfsorientierter Mindestsicherung**

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

Quellen: PVA; BMASK; Darstellung RH

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

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

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



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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

#### Notstandshilfe

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

**Tabelle 13: Unterschiede zwischen Ausgleichszulage und Notstandshilfe**

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

Quellen: AMS; PVA; Darstellung RH

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

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



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

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

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

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

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

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

#### Rehabilitationsgeld

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

#### Weitere Bereiche

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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



### Ermittlungsverfahren und Datenaustausch

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

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

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

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

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

## Grundsätzliche Fragen der Ausgleichszulage

- Obwohl alle Pensionsversicherungsträger dieselbe Verwaltungsapplikation benutzten, erfolgte untereinander kein Abgleich der Stammdaten und der gespeicherten weiteren Einkommen.<sup>98</sup>
  - Bei ausländischen (Teil-)Pensionen war eine elektronische Meldung der jährlichen Pensionshöhe nur mit einigen Stellen (insbesondere Deutschland und der Schweiz) eingerichtet. Eine elektronische Meldung erfolgte auch nur, wenn bereits bekannt war, dass der Betroffene eine Pension bezog.
  - Bei Beschäftigungsverhältnissen konnte zwar deren Bestehen, nicht aber die Höhe des Entgelts durch Datenaustausch geklärt werden.
- (3) Die Pensionsversicherungsträger konnten die Parteien laden und Niederschriften aufnehmen. Es bestand auch die Möglichkeit, in Einzelfällen Amtshilfe der Gerichte (z.B. bei Fragen des Unterhalts) oder der Fremdenpolizei (z.B. bei Fragen des Aufenthalts) in Anspruch zu nehmen (z.B. § 459 ASVG). Ein eigener Erhebungsdienst, d.h. Personen, die sich vor Ort ein Bild über die Situation machten, war in der PVA nicht eingerichtet, bei der SVB schon.<sup>99</sup>

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### Zusammenfassung

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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



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

#### Wirkungsziele zur Ausgleichszulage (Gleichstellungsziel)

#### Grundlagen und Wirkungsziele

**36.1** (1) Das ab dem Jahr 2013 geltende neue Haushaltrecht des Bundes führte u.a. die Verpflichtung zur wirkungsorientierten Haushaltsführung ein. Damit sollte klar definiert werden, welche Wirkungen die Verwaltungstätigkeit erreichen und wie der Erfolg bei der Erreichung der definierten Wirkungsziele gemessen werden sollte. Für jede Untergliederung des Bundeshaushalts<sup>100</sup> waren ein Leitbild und maximal fünf Wirkungsziele festzulegen, wovon zumindest eines ein Gleichstellungsziel (zur Gleichstellung von Frauen und Männern) zu sein hatte.

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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

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

<sup>101</sup> Altersrenten/-pensionen für Frauen – Ansprüche und Armutsvorbeidung, am 3. und 4. April 2014



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

**Tabelle 14: Bundesbeitrag in der Pensionsversicherung 2006 bis 2012 nach Geschlecht**

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

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; Darstellung RH

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

## Maßnahmen zur Umsetzung des Wirkungsziels 3

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

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



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

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

## Indikatoren und Zielwerte

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

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

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

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



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

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

**Tabelle 15: Kennzahlen für das Wirkungsziel 3 der UG 22**

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

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

Quelle: BFG 2014 (Teilhefte)

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

### Prozess zur Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung

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

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

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

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



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

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

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

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

#### Datenbasis

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Zusammenfassung

**41** [t] Zusammenfassend begrüßte der RH die Umsetzung der wirkungsorientierten Haushaltsführung und hielt die Formulierung eines Gleichstellungsziels im Bereich der UG 2.2 für besonders wichtig. Dies deshalb, da einerseits Frauen im Schnitt um rd. 34 % weniger Pension erhielten als Männer und andererseits der Bund um rd. 4 Mrd. EUR mehr für die Unterstützung der Pensionen für Frauen als jene der Männer verwendete.

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

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

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

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

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

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

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

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

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

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

### Unterschiede zwischen Berufsständen

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

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

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

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


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

	2009	2010	2011	2012	2013
in EUR					
			<b>Durchschnittspensionen<sup>1</sup></b>		
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
<b>gesamt</b>	<b>941</b>	<b>967</b>	<b>987</b>	<b>993</b>	<b>1.052</b>
<b>davon durch Beiträge gedeckt</b>					
ASVG	763	789	808	808	850
GSVG/FSVG	522	510	554	557	675
BSVG	126	127	132	121	146
<b>gesamt</b>	<b>688</b>	<b>710</b>	<b>731</b>	<b>728</b>	<b>779</b>
<b>davon durch Bundesmittel gedeckt</b>					
ASVG	194	193	193	206	216
GSVG/FSVG	566	611	592	606	549
BSVG	531	547	557	503	592
<b>gesamt</b>	<b>254</b>	<b>257</b>	<b>256</b>	<b>266</b>	<b>274</b>

Rundungsdifferenzen möglich

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

Quellen: BMASK; Darstellung RH

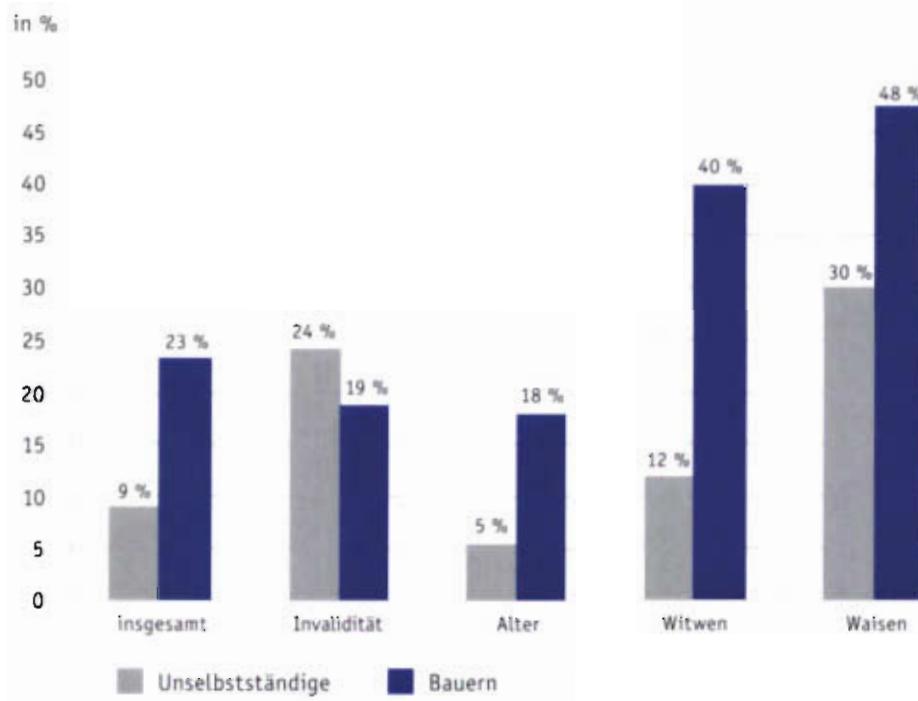
Der Eigenfinanzierungsanteil der durchschnittlichen Pension lag im ASVG im Jahr 2013 bei rd. 80 % (850 EUR von 1.066 EUR), nach dem BSVG dagegen bei rd. 20 % (146 EUR von 738 EUR).

(3) Auch die finanzielle Belastung für den Bund aufgrund der Finanzierung der Ausgleichszulage stellte sich im Bereich des BSVG anders dar als im Bereich des ASVG.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Ausgleichszulagenbezieher an allen Pensionisten im Vergleich zwischen Unselbstständigen (PVA nach ASVG) und Bauern (SVB nach BSVG), einerseits insgesamt, andererseits je nach Leistungsart (Alterspensionen, Invaliditätspensionen, Witwenpensionen und Waisenpensionen):

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

**Abbildung 5: Anteil der Ausgleichszulagenbezieher an allen Pensionisten**



Quelle: Hauptverband

Etwa jeder zehnte Pensionist im ASVG und etwa jeder vierte Pensionist im BSVG erhielten eine Ausgleichszulage. Besonders hoch war der Unterschied bei den Witwen- und Alterspensionen, etwas geringer bei den Waisenpensionen. Lediglich bei Invaliditäts pensionen war der Anteil der Ausgleichszulagenbezieher bei der SVB niedriger als bei der PVA.<sup>108</sup>

Darüber hinaus war die durchschnittliche Ausgleichszulage bei der SVB höher als bei allen anderen Berufsgruppen:

<sup>108</sup> Dazu ist anzumerken, dass im Bereich des BSVG erst ab 57 Jahren ein Berufsschutz bestand (§ 124 BSVG). Das für den Tätigkeitsschutz relevante Lebensalter wird bis zum Jahr 2017 stufenweise vom 57. auf das 60. Lebensjahr angehoben, und zwar in der Weise, dass in den Kalenderjahren 2013 und 2014 das vollendete 58. Lebensjahr und in den Kalenderjahren 2015 und 2016 das vollendete 59. Lebensjahr relevant ist (§ 334 Abs. 4 BSVG). Demgegenüber war ein Berufsschutz bei ASVG-Pensionisten bereits früher möglich (§ 255 ASVG).

**Tabelle 17: Durchschnittliche Ausgleichszulage im Dezember 2012 nach Pensionsart und Versicherungsträger**

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

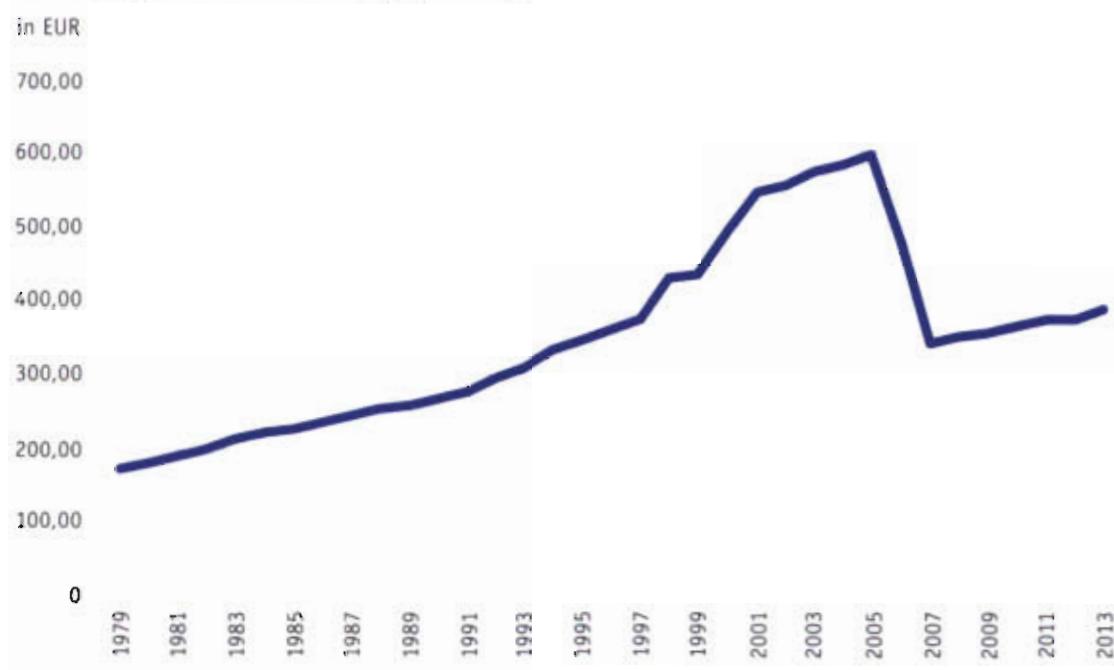
Quellen: Hauptverband; Darstellung RH

(4) Wie für die Pensionshöhe generell galt auch für die Ausgleichszulage, dass die Inanspruchnahme sowie die Höhe einerseits soziodemografische Verhältnisse widerspiegeln, andererseits von der Gestaltung des Pensions- und Ausgleichszulagenrechts abhingen.

a) Ein wichtiger Faktor war dabei die durchschnittliche Beitragshöhe, die bei der SVB deutlich unter jener der PVA lag. Ein wesentlicher Parameter war die Mindestbeitragsgrundlage bzw. die Grenze für die Versicherungspflicht bzw. Versicherungsmöglichkeit: Bestand eine niedrige Untergrenze für den Erwerb von Pensionsversicherungszeiten, so konnten auch Personen mit sehr geringem Einkommen Pensionsversicherungszeiten erwerben und so letztlich einen Anspruch auf eine Pension erhalten. Die Pension war dann zwar sehr niedrig, wurde aber auf den Ausgleichszulagenrichtsatz erhöht. Eine höhere Untergrenze für die Versicherungsmöglichkeit bzw. eine höhere Mindestbeitragsgrundlage schloss diese Personen dagegen vom Erwerb eines Pensionsanspruchs aus. Sie bekamen dann auch keine Ausgleichszulage. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Mindestbeitragsgrundlage nach dem BSVG:

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

**Abbildung 6: Mindestbeitragsgrundlage nach dem BSVG**



Quelle: SVB

Zwischen den Jahren 1997 und 2006 lag ein erheblicher Anstieg der Mindestbeitragsgrundlage vor, dann eine starke Absenkung.

b) Ein weiterer wesentlicher Faktor des Pensionsrechts, der die Höhe der Ausgleichszulage beeinflusste, war die Art, wie weitere Einkommen berücksichtigt wurden. Im landwirtschaftlichen Bereich erfolgte dabei in zwei Bereichen eine Pauschalierung: Einerseits bei der Berücksichtigung der Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebs, andererseits bei der Berücksichtigung einer Aufgabepauschale („fiktives Ausgedinge“).

Wer einen landwirtschaftlichen Betrieb aufgab, dem wurde auf eine etwaige Ausgleichszulage ein bestimmter pauschalierter Betrag als Ausgedinge angerechnet, unabhängig davon, ob tatsächlich der Nachfolger in der Betriebsführung Ausgedingeleistungen erbrachte.<sup>109</sup> Die Höhe dieser Aufgabepauschale sank aufgrund der aktuellen gesetzlichen Bestimmungen. Dies soll Veränderungen in der bäuerlichen Lebenswelt widerspiegeln: Einerseits gab es einen Konzentrationsprozess (viele Betriebe wurden nicht mehr innerhalb der Familie über-

<sup>109</sup> Dies ging darauf zurück, dass in der Vergangenheit Ausgedingeleistungen bei Betriebsübernahme üblich waren und die Einführung der gesetzlichen Pensionsversicherung für Bauern nicht dazu führen sollte, dass auf die Vereinbarung derartiger Leistungen zugunsten der Kinder aber zu Lasten der Öffentlichkeit verzichtet werden sollte.



geben), andererseits konnten kleinere Betriebe nicht mehr mehrere Generationen ernähren. Die Geschwindigkeit des Abschmelzens der Aufgabepauschale wurde in der Vergangenheit mehrmals angepasst.

(5) Eine analytische Grundlage, die zeigte, dass die Gestaltung – bzw. die aktuellen Änderungen – des Pensions- bzw. Ausgleichszulagenrechts ein gleiches Verhältnis von Beiträgen und Leistungen bzw. eine sachlich angemessene Gleichbehandlung im Hinblick auf den öffentlichen Finanzierungsanteil verwirklichten, konnte dem RH nicht vorgelegt werden. Mehrere Gesprächspartner des RH führten aus, dass im Rahmen der Pensionsreformen der Jahre 2003 und 2004 entsprechende Analysen stattgefunden hätten, die jedoch nicht abgeschlossen bzw. veröffentlicht worden seien. Elemente derartiger Berechnungen waren in Veröffentlichungen bzw. Pressemeldungen verschiedener Interessenvertretungen, z.B. des Bauernbundes oder der Arbeiterkammer, enthalten.

#### **42.2 Zusammenfassend hielt der RH fest:**

- Der Finanzierungsanteil des Bundes lag bei den Pensionsversicherungsleistungen der Bauern wesentlich über jenem nach ASVG.
- Dies war einerseits auf soziodemographische Faktoren (z.B. einer höheren Quote von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern), andererseits auch auf die Ausgestaltung des Pensionsrechts (z.B. der Gewährung einer Partnerleistung) zurückzuführen.
- Während der Anteil der Ausgleichszulagenbezieher bei Unselbstständigen im Schnitt bei rd. 10 % lag, betrug er bei Bauern rd. 25 % und war damit mehr als doppelt so hoch. Die durchschnittliche Höhe der Ausgleichszulage lag bei den Bauern um rd. 50 % über der durchschnittlichen Höhe bei der PVA. Je Pensionist lagen die Aufwendungen der Ausgleichszulage bei der SVB somit rund vier Mal so hoch wie bei der PVA.
- Dafür wesentliche Elemente der rechtlichen Regelung betrafen z.B. die Festlegung der Mindestbeitragsgrundlage im BSVG und die Pauschalierung der Aufgabepauschale sowie anderer Leistungen (z.B. von Wohnrechten).
- Mehrere dieser Parameter wurden zwischen den Jahren 2000 und 2014 geändert, wodurch sich Auswirkungen im Bereich der Ausgaben für Pensionen und Ausgleichszulagen und ihrer Finanzierung ergaben.

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

- Eine Grundlage, auf deren Basis die sachliche Rechtfertigung bzw. die Balance zwischen den gesetzlichen und den zugrunde liegenden soziodemographischen Unterschieden auch analytisch nachvollzogen werden könnte, konnte dem RH nicht vorgelegt werden.

Angesichts der hohen finanziellen Bedeutung der Finanzierung des Pensionssystems sowohl für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als auch für die Lebensplanung der Betroffenen kritisierte der RH, dass keine analytische Grundlage für die unterschiedliche Übernahme von finanziellen Lasten vorlag. Er hob hervor, dass für einen höheren öffentlichen Finanzierungsanteil für einzelne Berufsgruppen durchaus sachliche Rechtfertigungen vorliegen konnten (z.B. ein unterschiedliches Verhältnis zwischen Pensionisten und Beitragszahlern), wies aber auch darauf hin, dass auch die Ausgestaltung von pensionsrechtlichen Details (z.B. Mindestbeitragsgrundlagen und Pauschalierungen) diesbezüglich Auswirkungen hatte.

Der RH empfahl daher dem BMASK, eine analytische Grundlage zu entwickeln, die eine sachliche Analyse der Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil ermöglichte. Diese hätte einerseits Bezug auf soziodemographische Ursachen und andererseits Bezug auf Ursachen in der Ausgestaltung des Pensionsrechts zu nehmen.

**42.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei der wesentlichste Bestimmungsgrund für die Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil zwischen den einzelnen Pensionsversicherungsträgern – wie vom RH im Sachverhalt angeführt – das unterschiedliche zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Die Anzahl der Beitragszahler und Leistungsempfänger sei jeweils bekannt. Vor 1992 hätte es für Bäuerinnen keine eigenständige Altersvorsorge gegeben. Daraus ergebe sich (auch in Verbindung mit den vergleichsweise niedrigen Pensionen der Männer) ein höheres Risiko, eine Ausgleichszulage zu beziehen.*

*Die Ursachen sowohl für die Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil zwischen den Pensionsversicherungsträgern im Allgemeinen und für den unterschiedlichen Anteil der Ausgleichszulagenbezieher im Speziellen seien daher bekannt und bedürften keiner gesonderten Analyse.*

**42.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass das BMASK mit den von ihm hervorgehobenen Besonderheiten die Ausführungen des RH (TZ 42.1) bestätigte. Der RH hielt dem BMASK entgegen, dass die genannten Besonderheiten – wiewohl sie richtig und wesentlich waren – nicht ausschließlich ausschlaggebend waren.

Sie konnten zwei wesentliche Faktoren nicht analytisch begründen:

- die seit dem Jahr 2000 geänderten Rahmenbedingungen mit Einfluss auf die mittelfristig notwendigen trägerspezifischen Bundesmittel (z.B. Änderung Mindestbeitragsgrundlage, Aufgabepauschale);
- die Ausprägung in Detailregelungen (z.B. Anrechnung von Wohnrechten mit sehr niedrigen Beträgen).

Der RH wies darauf hin, dass ohne konkrete Quantifizierung der Verweis auf das Verhältnis der Aktiven zu den Pensionisten bzw. die Rechte der Bäuerinnen vor 1992 eine Universalrechtserstellung für jede Differenzierung wäre. Er hielt daher eine analytische Grundlage, die die Auswirkungen der unterschiedlichen Regelungen und demographischen Basis auch quantitativ bewertete, für essentiell und hielt an seiner Empfehlung fest.

#### **Bezieher ausländischer Pensionen**

- 43.1** (1) Grundsätzlich war der Bezug einer Ausgleichszulage zwar nicht an die österreichische Staatsbürgerschaft, aber zunächst einerseits an einen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und andererseits an den Bezug einer österreichischen Grundleistung (Pension) geknüpft (§ 292 ASVG).

Im Rahmen der Europäischen Integration stellte sich die Frage, ob diese Anforderungen angesichts einer zunehmenden internationalen Mobilität weiterhin gelten sollten und wie diese vollzogen werden konnten.

Bereits anlässlich des EU-Beitritts Österreichs im Jahr 1995 wurde klargestellt, dass zwar österreichische Pensionen auch dann auszuzahlen waren, wenn ein Pensionist in ein anderes Land übersiedelte, aber ein solcher „Export“ einer Ausgleichszulage nicht erfolgen sollte.<sup>110</sup>

<sup>110</sup> Siehe die VO (EG) Nr. 1408/71 (insbesondere Art. 4 Abs. 2a), An. 70 der VO (EG) Nr. 883/2004 i.V.m. Anhang 10 und das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-160/02 Skalka: Die Ausgleichszulage ist eine beitragsunabhängige Sonderleistung. Zur besseren Vollziehbarkeit dieser Bestimmung regelte der Gesetzgeber im Jahr 2009 (SRÄG 2009, BGBl. I Nr. 147/2009), dass bei begründeten Zweifeln am gewöhnlichen Aufenthalt ein Verfahren zur Entziehung der Ausgleichszulage von Amts wegen einzuleiten war. In diesem Verfahren hatte der Berechtigte den Beweis für seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland zu erbringen (§ 292 Abs. 14 ASVG). Für die Dauer des Verfahrens konnte der Versicherungsträger die Leistung gemäß § 104 Abs. 6 ASVG auf Barzahlung umstellen. Weiters war eine Zusammenarbeit mit den Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörden bzw. der Fremdenpolizei vorgesehen (§ 459 f. ASVG).

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

(2) Zur Klärung, ob der gewöhnliche Aufenthalt tatsächlich im Inland lag, beschränkte sich die PVA bei Zweifelsfällen keineswegs auf ZMR-Abfragen, sondern führte umfangreiche Erhebungen durch. Sie prüfte z.B. anhand von Mietverträgen, Rechnungen für Heizung, Strom oder Telefon, wo der Lebensmittelpunkt der betreffenden Personen lag. Gegebenenfalls nahm die PVA auch Amtshilfe der Fremdenpolizei für Befragungen bzw. für Erhebungen vor Ort in Anspruch (§ 459 f. ASVG).

Bestanden begründete Zweifel am gewöhnlichen Aufenthalt im Inland, so war gemäß § 292 Abs. 14 ASVG ein Verfahren zur Entziehung der Ausgleichszulage einzuleiten. In diesem Verfahren war der Beweis für den gewöhnlichen Aufenthalt im Inland von der pensionsbeziehenden Person zu erbringen.<sup>111</sup>

(3) Als nach den EU-Erweiterungsräunden in den Jahren 2004 (z.B. Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) und 2007 (Bulgarien, Rumänien) die Einkommensunterschiede innerhalb des EWR stiegen, wurde auch die Frage relevant, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen Bezieher ausländischer Pensionen bei Wohnsitzverlegung ins Inland eine Ausgleichszulage beziehen konnten.

Zur Zeit der Geburtsüberprüfung erhielten rd. 1.100 Personen aus EWR-Ländern, die keine österreichische Teilpension bezogen, eine Ausgleichszulage in Österreich. Der größte Anteil dieser Personen stammte aus Deutschland, die am schnellsten wachsende Anzahl aus Bulgarien und Rumänien.<sup>112</sup>

Im Jahr 2010 traf der österreichische Gesetzgeber eine neue Regelung:<sup>113</sup> Einerseits war für den Bezug einer Ausgleichszulage nunmehr nicht mehr nur der gewöhnliche Aufenthalt, sondern der rechtmäßige, gewöhnliche Aufenthalt erforderlich<sup>114</sup> (§ 292 Abs. 1 ASVG). Andererseits war die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts grundsätzlich (für Personen, die nicht Arbeitnehmer, Auszubildende oder deren Familienangehörige waren und die nicht bereits länger als fünf Jahre in Österreich

<sup>111</sup> Dies galt seit dem SRÄG 2009, BGBl. I Nr. 147/2009. Weiters konnte der Pensionsversicherungsträger die Zahlung auf Barzahlung umstellen (§ 104 Abs. 6 ASVG).

<sup>112</sup> 1.127 Personen zum Stand Dezember 2013, davon 472 aus Deutschland, 115 aus Bulgarien und 241 aus Rumänien

<sup>113</sup> Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I Nr. 111/2010

<sup>114</sup> Anzumerken war, dass für EWR-Bürger seitens der Bezirksverwaltungsbehörde eine Aufenthaltsbescheinigung auszustellen war, die den rechtmäßigen Aufenthalt bestätigte.



ihren Aufenthalt hatten) daran gebunden, dass die betreffende Person keine Ausgleichszulage bezog.<sup>115</sup>

Da die europarechtliche Grundlage dafür (Art. 7 der EU-Richtlinie 2004/38) nur Sozialhilfeleistungen, nicht aber die Ausgleichszulage erwähnte,<sup>116</sup> war zunächst strittig, ob die österreichische Bestimmung europarechtskonform war.

(4) Im Jahr 2011 lehnte die PVA für einen deutschen Staatsbürger mit Wohnsitz in der Steiermark die Gewährung einer Ausgleichszulage mit der Begründung ab, dass er aufgrund seiner geringen Rentenhöhe nicht über ausreichende Existenzmittel verfüge, um einen rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich zu begründen. Der zur Entscheidung angerufene OGH legte die europarechtliche Frage dem EuGH vor.

Der EuGH entschied im September 2013 sinngemäß, dass zwar die Ausgleichszulage auch als Sozialhilfeleistung im Sinne der EU-Richtlinie gelten könne (und die entsprechende österreichische Regelung daher nicht per se europarechtswidrig sei). Es könnte aber nicht jeder Bezug einer Ausgleichszulage die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts verhindern. Es sei vielmehr zu prüfen, ob eine unangemessene Belastung des nationalen Sozialsystems vorliege. Dabei sei einerseits auf individuelle Umstände (z.B. auf die Höhe und Regelmäßigkeit der Einkünfte sowie den voraussichtlichen Zeitraum der Sozialleistung) einzugehen, andererseits aber auch auf grundsätzlichere Fragestellungen, wie auf den Anteil der ausländischen Empfänger aus einem anderen Mitgliedstaat und die daraus resultierende Belastung für das nationale Sozialsystem.

Der OGH führte in seinem darauffolgenden Urteil vom Dezember 2013 aus, dass diese Beurteilung durch die für die Vollziehung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) zuständige Behörde (d.h. die Bezirksverwaltungsbehörde) zu erfolgen habe und nicht Aufgabe des Pensionsversicherungsträgers sei. Wer über eine Aufenthaltsbeschei-

<sup>115</sup> § 51 Abs. 1 NAG (BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F.): Aufgrund der Freizügigkeitsrichtlinie waren EWR-Bürger zum Aufenthalt für mehr als drei Monate berechtigt, wenn sie in Österreich Arbeitnehmer oder Selbstständige waren; oder für sich und ihre Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügten, so dass sie während ihres Aufenthalts weder Sozialhilfeleistungen noch die Ausgleichszulage in Anspruch nehmen mussten.

<sup>116</sup> Die Bestimmung regelte (auf Basis von Art. 21 AEUV), dass jeder Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten hatte, wenn er Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat war, oder für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügte, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen mussten [...], er eine Ausbildung oder Berufsausbildung absolvierte oder ein Familienangehöriger einer Person war, die die genannten Voraussetzungen erfüllte.

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

nigung verfüge, habe auch Anspruch auf Ausgleichszulage. Wenn die PVA Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts habe, müsse sie die Aufenthaltsbehörde informieren, die gegebenenfalls die Aufenthaltsbescheinigung entziehen könne. Erst dann könne die Leistung eingestellt werden. Auch der OGH selbst entschied daher nicht darüber, ob im Anlassfall ein rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne des ASVG vorlag oder nicht.

(5) Nach diesen Entscheidungen ergingen sowohl seitens der PVA als auch seitens des BMI (für die Vollziehung des NAG) nach entsprechenden Abstimmungsgesprächen Weisungen, wie nunmehr vorzugehen war. Daraus ergab sich folgende Vorgehensweise:

- Die PVA informierte die Aufenthaltsbehörden, wenn Personen mit Aufenthaltsbescheinigung einen Antrag auf Ausgleichszulage stellten und sie der Ansicht war, dass die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts mangels entsprechender Mittel zweifelhaft war.
- Die Aufenthaltsbehörde hatte dann die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts zu prüfen und die nötige Interessenabwägung über die Inanspruchnahme des Sozialsystems vorzunehmen. Sie hatte weiters ein verbundenes Verfahren mit dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) zu eröffnen. Dieses überprüfte, ob – im Falle eines rechtswidrigen Aufenthalts – eine Abschiebung möglich wäre (dafür war eine Abwägung aller beteiligten Interessen, insbesondere des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 Menschenrechtskonvention (MRK) erforderlich). Entschied das BFA zu Gunsten einer Abschiebung, entzog die Aufenthaltsbehörde dem Betroffenen die Aufenthaltsbescheinigung.
- In der Folge hatte die PVA mangels Rechtmäßigkeit des Aufenthalts die Auszahlung der Ausgleichszulage einzustellen. Solange jedoch eine gültige Aufenthaltsbescheinigung vorlag, hatte die PVA die Ausgleichszulage zu gewähren.

Die Aufenthaltsbehörde entschied bei Gewährung oder Entziehung der Aufenthaltsbescheinigung zeitpunktbezogen (prüfte also nur die Verfügbarkeit von Mitteln zum Zeitpunkt des Antrags). Auch wenn ein Antrag auf Ausgleichszulage unmittelbar nach der Ausstellung der Aufenthaltsbescheinigung gestellt wurde, war der Aufenthalt während des beschriebenen Verfahrens rechtmäßig und die Ausgleichszulage daher auszuzahlen.

(6) Laut Angaben der PVA erhielten 435 Personen seit dem Inkrafttreten der maßgeblichen Bestimmungen (seit 1. Jänner 2011) eine sogenannte „EWR-Ausgleichszulage“ zuerkannt. Die PVA hatte zur Zeit der Geburgsüberprüfung noch keine „Altfälle“ (Personen, die bis zum Urteil Brey und damit bis zum Feststehen der relevanten Kriterien Ausgleichszulage zuerkannt erhalten hatten) an die Aufenthaltsbehörden gemeldet, um eine Klärung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts zu erreichen. Die PVA teilte dem RH jedoch mit, die entsprechenden Meldungen noch im Herbst 2014 zu planen. Auch der Anlassfall für die Entscheidungen des OGH und des EuGH war noch nicht weiter verfolgt worden.

(7) Am 24. März 2014 fand in Wien auf Einladung des BMASK ein Workshop zu den Auswirkungen des Urteils des EuGH statt. Neben Österreich nahmen Experten aus 16 EWR-Staaten an den Gesprächen teil.

(8) Die Regelung, wonach ein rechtmäßiger Aufenthalt von mehr als drei Monaten ausreichende Mittel zur Existenzsicherung voraussetzt, galt nur für Personen, die ihr Aufenthaltsrecht aus der Unionsbürgerschaft und nicht aus der Grundfreiheit der Freizügigkeit ableiteten. Personen, die selbst Arbeitnehmer oder Familienangehörige eines bereits im Inland befindlichen Arbeitnehmers waren, mussten keine entsprechenden existenzsichernden Mittel nachweisen. Die Regelung galt weiters nur für einen Aufenthalt zwischen drei Monaten und fünf Jahren. Wer sich bereits fünf Jahre oder länger in Österreich aufhielt und eine Pension aus dem Ausland bezog, konnte in Österreich eine Ausgleichszulage beziehen. Wer eine österreichische Pension oder Teilleistung erhielt, konnte ebenfalls eine Ausgleichszulage beziehen.

(9) Eine besondere Konstellation betraf die Krankenversicherungsbeiträge für Bezieher von „EWR-Ausgleichszulagen“:

- Bezieher von Ausgleichszulagen hatten den Krankenversicherungsbeitrag von 5,1 % selbst zu tragen.
- Bezieher ausländischer Pensionsleistungen waren jedoch nach den Europäischen Koordinationsregelungen in jenem Land krankenversichert, von dem sie die Pensionsleistung bezogen. Dies hinderte nicht die Inanspruchnahme von Sachleistungen in Österreich, für diese hatten jedoch schlussendlich die ausländischen Krankenversicherungsträger einen Kostenersatz zu leisten. Von einer etwaigen, zusätzlich zur ausländischen Pension geleisteten Ausgleichszulage war daher ohne österreichische Pensionsleistung kein Krankenversicherungsbeitrag zu leisten.

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

Dies kann exemplarisch an folgendem Beispiel dargestellt werden: Ein österreichischer Ausgleichszulagenbezieher hätte von 857 EUR Pension und Ausgleichszulage 5,1 % Krankenversicherungsbeitrag (43,7 EUR) zu bezahlen und würde daher netto rd. 813 EUR erhalten. Eine Person, die aus Deutschland 100 EUR Pension bezieht, aber in Österreich einen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt hat und daher die Differenz zum Richtsatz von 857 EUR an Ausgleichszulage erhält (757 EUR), hätte lediglich von ihrer deutschen Pension den deutschen Krankenversicherungsbeitrag abzuführen. Die österreichische Ausgleichszulage würde ohne Abzug von Krankenversicherungsbeiträgen abgeführt. Ein ausländischer Ausgleichszulagenbezieher würde so einen höheren Netto-Betrag erhalten als ein inländischer Ausgleichszulagenbezieher.

**43.2 (1)** Der RH hielt es für wesentlich, dass die Entwicklung des Sozialsystems und die Entwicklung der Freizügigkeit des Personenverkehrs aufeinander abgestimmt erfolgten. Er erkannte daher die umfassende Prüfung des gewöhnlichen Aufenthalts, die erfolgten gesetzlichen Anpassungen im Ausgleichszulagenrecht und die zeitnahen Gespräche zwischen BMI und PVA nach den Entscheidungen des EuGH und des OGH. Er erkannte auch die Bemühungen des BMASK, im Rahmen der europäischen Gremien eine gut vollziehbare Lösung zu erreichen.

Der RH wies darauf hin, dass die Regelungen des Gesetzgebers aus dem Jahr 2011 darauf abzielten, Ausgleichszulagen für Personen, die keine Pension aus Österreich bezogen, weitgehend auszuschließen. Diese Grundentscheidung erkannte der EuGH im Wesentlichen als europarechtskonform an. Die derzeit vorgesehene innerstaatliche Vorgangsweise zur Umsetzung dieser Grundsatzentscheidung war nach Ansicht des RH jedoch mit einigen Schwierigkeiten in der Durchführung verbunden:

Die Verantwortung war auf drei Behörden aufgeteilt (Pensionsversicherungsträger, Aufenthaltsbehörde (Bezirksverwaltungsbehörde) und BFA). Die eigentliche Entscheidung hing von zwei Interessenabwägungen ab (zur unverhältnismäßigen Inanspruchnahme des Sozialsystems und zur Zumutbarkeit einer Abschiebung), deren konkrete Ausgestaltung unklar war. Während des Verfahrens bestand Rechtsunsicherheit für den Betroffenen sowie – unabhängig vom Ausgang des Verfahrens – eine Leistungspflicht des Pensionsversicherungsträgers für die Ausgleichszulage. Der RH sah daher die Gefahr, dass die Zielsetzung des Gesetzgebers durch die Verteilung der Vollziehung auf unterschiedliche Behörden, mangelnde Abstimmung der Verfahren und unklare inhaltliche Vorgaben nicht erreicht werden könnte, obwohl die europarechtlichen Vorgaben eingehalten werden.



Der RH empfahl daher dem BMASK, die Entwicklung der „EWR-Ausgleichszulagen“ weiter zu beobachten und zu evaluieren, ob die Zusammenarbeit der Behörden bei der Vollziehung (Pensionsversicherungsträger, Bezirksverwaltungsbehörde, BFA) dazu führte, dass die maßgeblichen Fälle ausreichend geprüft werden.

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass die 435 Fälle der Gewährung von „EWR-Ausgleichszulagen“ seit 2011 und sogar der Anlassfall der Entscheidungen des OGH und des EuGH (Fall Brey) noch keiner endgültigen Klärung nach den nunmehr festgelegten Kriterien zugeführt waren. Weder die Aufenthaltsbehörden noch der zuständige Pensionsversicherungsträger hatten das entsprechende Verfahren eingeleitet.

Der RH empfahl der PVA, die grundsätzlich festgelegte Vorgehensweise auch tatsächlich zeitnah zu vollziehen.

(3) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die Regelung der Krankenversicherungsbeiträge dazu führte, dass Personen, die eine Ausgleichszulage zu einer ausländischen Pensionsleistung bezogen, netto eine höhere Summe zur Verfügung hatten als Ausgleichszulagenbezieher mit einer inländischen Pensionsleistung.

**43.3 (1) Die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, sie werde durch geeignete Maßnahmen das Bemühen um zeitnähere Erledigungen verstärken.**

**(2) Laut Stellungnahme des BMASK werde die Situation von der zuständigen Fachsektion weiterhin beobachtet und evaluiert.**

#### Sonderkonstellationen

Gleichzeitiger Bezug mehrerer Pensionsleistungen

**44.1 (1) Grundsätzlich ergab sich die Ausgleichszulage als Differenz zwischen dem jeweiligen Richtsatz und der Bruttopension des Leistungsberechtigten. Da in der Regel [siehe aber TZ 33] aufgrund der geringen Höhe des Richtsatzes keine Lohnsteuer anfiel, war die Differenz zwischen Brutto- und Nettoleistung der Krankenversicherungsbeitrag. Diese Regelung bewirkte, dass die Ausgleichszulagenbezieher die Kosten ihrer Krankenversicherung selbst zu tragen hatten. Im Gegensatz dazu waren weitere Einkommen mit dem Nettobetrag anzurechnen [da nur der Nettobetrag tatsächlich zur Deckung der Lebensbedürfnisse zur Verfügung stand].**

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

(2) Diese Regelung führte bei – keineswegs seltenem – Zusammentreffen von mehreren Pensionsleistungen (z.B. einer Eigenpension und einer Witwenpension) zu Ungleichbehandlungen. § 293 Abs. 3 ASVG regelte: „Hat eine Person Anspruch auf mehrere Pensionen [...], gebührt die Ausgleichszulage zu der Pension, zu der vor Anfall der weiteren Pension Anspruch auf Ausgleichszulage bestanden hat [...].“ Es ergab sich daher – je nachdem, ob die Witwen- oder die Eigenpension zuerst entstanden war – ein unterschiedlich hoher Anspruch.

Dieser Umstand soll anhand eines Beispiels aus dem Jahr 2010 dargestellt werden: In diesem Fall bezog die Leistungserwerberin eine Eigenpension von 100 EUR und eine Witwenpension von 632,25 EUR brutto. Fällt die Eigenpension zuerst an, erhält sie 774,61 EUR netto; fällt die Witwenpension zuerst an, erhält sie nur 748,85 EUR netto:

**Tabelle 18: Probleme der Brutto/Netto-Berücksichtigung beim Zusammenfallen mehrerer Pensionen**

	AZ zur Eigenpension	AZ zur Witwenpension
	in EUR	
Eigenpension	100,00	100,00
für AZ angerechnet <sup>1</sup>	100,00	94,90
Witwenpension	632,25	632,25
für AZ angerechnet <sup>2</sup>	600,01	632,25
<b>Summe für AZ</b>	<b>700,01</b>	<b>727,15</b>
AZ-Richtsatz	783,99	783,99
Ausgleichszulage	83,98	56,84
Gesamtbezug brutto <sup>2</sup>	816,23	789,09
KV-Beitrag	41,62	40,24
<b>Gesamtbezug netto</b>	<b>774,61</b>	<b>748,85</b>

Rundungsdifferenzen möglich

- Zur Berechnung wird, wie im Text erläutert, jeweils bei der Pension, der die Ausgleichszulage (AZ) gewährt wird, die Bruttopension herangezogen, für weitere Pensionen die Nettopension (d.h. die Bruttopension abzüglich 5,1 % Krankenversicherungsbeitrag).
- Der Gesamtbezug ergibt sich aus Eigenpension, Witwenpension und Ausgleichszulage.

Quellen: Beck, Ausgleichszulage – im Spannungsfeld zwischen Sozialhilfe- und Versicherungsleistung, Soziale Sicherheit 2010, S. 546; Darstellung RH

**44.2** Aus Sicht des RH war nicht nachvollziehbar, worin die sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Leistungshöhe bestand: In beiden Fällen waren die Eigen- und Hinterbliebenenleistungen bzw. die soziale Bedürftigkeit gleich hoch.

Der RH empfahl daher dem BMASK, dem Gesetzgeber eine Bereinigung der Rechtslage vorzuschlagen.

**44.3** Das BMASK nahm in seiner Stellungnahme die Anregung des RH zur Kenntnis. Deren Prüfung bzw. tatsächliche legistische Umsetzung hänge allerdings von der konkreten personellen Ressourcenausstattung ab.

**44.4** Der RH wies auf das hohe Gebarungsvolumen der Ausgleichszulage (rd. 1,003 Mrd. EUR im Jahr 2013) und die existenzsichernde Bedeutung dieser Leistung für die Empfänger hin, aber auch auf die unter TZ 28 ff. aufgezeigten Mehrfacherhebungen bestimmter Sachverhalte im Sozialsystem.

Der RH hielt es – trotz des notwendigen Ressourceneinsatzes – für essentiell, die legistische Umsetzung der Ausgleichszulage so zu gestalten, dass eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Vollziehung erreicht wird. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

#### Heimaufenthalte

**45.1** (1) Eine Ausgleichszulage unter Bezugnahme auf den Familienrichtsatz setzte nicht nur eine aufrechte Ehe, sondern auch einen gemeinsamen Wohnsitz voraus. Im Falle eines dauernden Heimaufenthalts eines Ehepartners bestand nach der Judikatur des OGH kein gemeinsamer Wohnsitz mehr (da keine Synergieeffekte aus einer gemeinsamen Haushaltsführung mehr erzielt werden konnten). Es galt somit nur ein Einzelrichtsatz.

(2) Der RH stellte jedoch anhand einer Datenauswertung fest, dass in einer Reihe von Fällen ein Familienrichtsatz zur Auszahlung kam, obwohl ein Ehegatte in einem Altersheim lebte.

Die PVA verwies daraufhin auf eine grundsätzliche Problematik, die der RH anhand der folgenden Tabelle darstellt:

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

**Tabelle 19: Sonderkonstellation Heimaufenthalt**

	Einzelrichtsatz	Familienrichtsatz	PVA-Vorschlag
	in EUR		
<b>zur Auszahlung gelangender Betrag</b>			
Richtsatz	857,73	1.286,03	857,73
abzüglich Krankenversicherungsbeitrag	43,74	65,59	43,74
Nettoauszahlung	813,99	1.220,44	813,99
<b>Verteilung zwischen Heimbewohner, Ehegatte und Sozialhilfeträger</b>			
Taschengeld Heimbewohner (= 20 % der Nettoauszahlung)	162,80	244,09	162,80
verbleibende Auszahlung	651,19	976,35	651,19
<i>davon für Partner (bis Einzelrichtsatz)</i>	651,19	857,73	813,99 <sup>1</sup>
<i>davon für Heim (Sozialhilfeträger)</i>	-	118,62	0
<b>Verteilung Finanzierungslast zwischen Bund und Land</b>			
gegebenenfalls Bedarfsoorientierte Mindestsicherung für Partner (landesfinanziert)	162,80	0	0
Bezug des Sozialhilfeträgers (landesfinanziert)		118,62	0
Bund	857,73	1.286,03	1.020,53

<sup>1</sup> inklusive Zuschlag lt. PVA-Vorschlag

Quellen: PVA; Darstellung RH

a) Im Falle der Zuerkennung eines Einzelrichtsatzes (857,73 EUR) betrug die Nettoauszahlung abzüglich des Krankenversicherungsbeitrags 813,99 EUR. Gemäß § 324 ASVG waren im Falle eines Heimaufenthalts auf Kosten eines Sozialhilfeträgers (dies war bei Ausgleichszulagenbeziehern angesichts der hohen Heimkosten der Regelfall) 20 % der Pension (inklusive Ausgleichszulage) als Taschengeld an den Heimbewohner (somit 162,80 EUR) auszuzahlen.

Im Übrigen ging der Anspruch auf den Sozialhilfeträger über. Der vom Anspruchsübergang erfasste Betrag verminderte sich allerdings in dem Maß, als der dem unterhaltsberechtigten Angehörigen verbleibende Teil der Pension den Ausgleichszulagenrichtsatz nicht erreichte.<sup>117</sup> Der zu Hause verbleibende Ehegatte war aber aufgrund der Taschengeldregelung auf maximal 80 % des Einzelrichtsatzes angewiesen (651,90 EUR). Für den Sozialhilfeträger verblieb kein Restbetrag.

<sup>117</sup> Die dem Pensionsberechtigten für seine Angehörigen zu belassenden Beträge konnten vom Versicherungsträger unmittelbar an die Angehörigen ausgezahlt werden (§ 324 ASVG).

Der Betrag für den zu Hause verbleibenden Ehegatten war gering: Sogar im Falle eines Überbezugs aufgrund von Meldeverstößen standen einem Ausgleichszulagenbezieher 90 % des Einzelrichtsatzes zu.<sup>118</sup> Bezog der zu Hause verbleibende Ehegatte keine eigene Pension, konnte er keine eigene Ausgleichszulage erhalten. Gegebenenfalls war ein Antrag auf Bedarfsoorientierte Mindestsicherung beim zuständigen Land möglich, dafür wäre aber Vermögen zu verwerten; ein Anspruch auf Sonderzahlungen bestand in der Regel im Gegensatz zur Ausgleichszulage nicht.

Die Volksanwaltschaft hatte bereits mehrfach auf diese Situation hingewiesen.

b) Gewährte der Pensionsversicherungsträger weiterhin einen Familienrichtsatz (1.286,03 EUR), so konnte ein Bezug für den zu Hause verbliebenen Ehegatten in Höhe des vollen Einzelrichtsatzes sichergestellt werden. Allerdings fiel für den Bund in dieser Konstellation eine höhere Zahlungspflicht an, da 118,62 EUR an den Sozialhilfeträger abzuführen waren und auch das Taschengeld für den Heimbewohner mit 244,09 EUR höher ausfiel.

c) Wie die Tabelle zeigt, unterschieden sich die Modelle nicht nur im Hinblick auf die Auszahlung für die Betroffenen, sondern auch im Hinblick auf die Finanzierungsbeiträge von Bund und Ländern.

(3) Die PVA schlug im Jahr 2008 im „Arbeitskreis Pensionsversicherung“ vor, einen Ergänzungsbeitrag zum Einzelrichtsatz einzuführen, um den zu Hause verbleibenden Partner auf den Einzelrichtsatz anzuheben. Ein entsprechender Beschluss bzw. eine gesetzliche Änderung erfolgte nicht. Die PVA hielt es für möglich, dass deshalb zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aus dem Gedanken einer sozialen Rechtsanwendung heraus in Einzelfällen weiterhin der Familienrichtsatz gewährt wurde.

**45.2** Der RH wies darauf hin, dass im Fall einer Heimunterbringung des Ehepartners der zu Hause verbleibende Ehegatte unter jenen Betrag fiel, der selbst einer Person, die einen Meldeverstoß begangen hatte, als Mindestbetrag verbleiben musste. Er verwies weiters auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand für den Fall, dass der zu Hause verbleibende Ehegatte neben der vom Bund finanzierten und vom Pensionsversicherungsträger administrierten Ausgleichszulagenleistung auch

<sup>118</sup> § 103 ASVG: Die Aufrechnung war nur bis zur Hälfte der zu erbringenden Geldleistung zulässig, wobei jedoch der anspruchsberechtigten Person ein Gesamteinkommen in der Höhe von 90 % des jeweils in Betracht kommenden Richtsatzes nach § 293 verbleiben musste.

## Grundsatzfragen der Ausgleichszulage

eine vom Land finanzierte und administrierte Leistung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung beantragte.

### Rezeptgebührenbefreiung

**46.1** (1) Gemäß § 31 Abs. 5 Z 16 ASVG legte der Hauptverband in Richtlinien die genauen Voraussetzungen für die Rezeptgebührenbefreiung fest. § 3 dieser Richtlinie regelte Befreiungen wegen sozialer Schutzbedürftigkeit und nannte dabei Bezieher einer Ausgleichszulage als anspruchsberechtigt. § 3 Abs. 2 dieser Richtlinie regelte dazu jedoch eine Besonderheit: Wenn eine Aufgabepauschale anfiel, bestand eine Rezeptgebührenbefreiung nur dann, wenn das Einkommen ohne Aufgabepauschale unter 81 %<sup>119</sup> des Ausgleichszulagenrichtsatzes lag.<sup>120</sup> Die Krankenversicherungsträger als vollziehende Stellen der Rezeptgebührenbefreiung mussten die Höhe der Aufgabepauschale kennen, um die Berechtigung festzustellen.

(2) In einem Aktenvermerk aus dem Jahr 2001 über eine Besprechung im Hauptverband war festgehalten, dass die Krankenversicherungsträger (insbesondere die Gebietskrankenkassen)<sup>121</sup> nicht über die entsprechenden Informationen verfügten. Sie wurden bei der Anmeldung von Pensionisten zur Krankenversicherung zwar über die Gewährung einer Ausgleichszulage informiert, aber nicht über die Höhe der Aufgabepauschale. Eine Nachfrage bei jedem Ausgleichszulagenbezieher sei aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht sinnvoll. Eine Arbeitsgruppe sollte eine Lösung zur Information der Krankenversicherungsträger ermitteln. Die Situation war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unverändert.

<sup>119</sup> Dieser Prozentsatz erhöhte sich jeweils zum Jahresbeginn im Jahr 2012 um einen Prozentpunkt, im Jahr 2013 um zwei Prozentpunkte und im Jahr 2014 um einen Prozentpunkt.

<sup>120</sup> Dies kann beispielhaft wie folgt verstanden werden: Kam zu einer Pension von 600 EUR eine Aufgabepauschale von 200 EUR, fiel bei einem Ausgleichszulagenrichtsatz von 857 EUR eine Ausgleichszulage von 57 EUR an. Eine Rezeptgebührenbefreiung bestand, wenn Pension und Ausgleichszulage (in diesem Fall zusammen 657 EUR) unter dem maßgeblichen Wert lagen (im Jahr 2014 wären das 85 % vom Richtsatz von 857 EUR, somit rd. 728 EUR). Da dies im Beispieldfall so war, lag eine Rezeptgebührenbefreiung vor. Wäre die Aufgabepauschale dagegen 100 EUR, würde die Ausgleichszulage auf 157 EUR steigen, somit lagen Pension und Ausgleichszulage zusammen bei 757 EUR, eine Rezeptgebührenbefreiung war ausgeschlossen.

<sup>121</sup> Nebenerwerbsbauern, die neben einer bäuerlichen Tätigkeit auch als unselbstständig Erwerbstätige arbeiteten bzw. aus dieser Tätigkeit eine Pension bezogen, waren in der Regel bei den Gebietskrankenkassen versichert.

(3) Da die Aufgabepauschale sich im Zeitablauf änderte (durch Gesetzesänderungen geringer wurde), veränderten sich auch die Bemessungsgrundlagen für die Rezeptgebührenbefreiung. Dabei trat das Phänomen auf, dass Personen gerade durch die Gewährung der Ausgleichszulage (oder deren Erhöhung) ihre Rezeptgebührenbefreiung verlieren konnten.<sup>122</sup> Die Betroffenen hatten dann abzuwägen, ob eine Ausgleichszulage oder eine Rezeptgebührenbefreiung für sie finanziell günstiger war und konnten dementsprechend auf die Ausgleichszulage „verzichten“ bzw. den entsprechenden Antrag nicht stellen. Nach Berechnungen der SVB waren z.B. im Jahr 2006 von diesen Überlegungen rd. 12.000 Personen betroffen.

Die SVB übermittelte mit dem (häufig nach Jahreswechsel anlässlich der Veränderungen der Richtsätze bzw. nach Inkrafttreten von gesetzlichen Änderungen versendeten) Erhebungsbogen zur Prüfung, ob eine Ausgleichszulage gebührte, ein Schreiben, das ausführte „Wichtiger Hinweis [...]: Gleichzeitig mit der Aussendung dieses Erhebungsbogens fällt Ihre Rezeptgebührenbefreiung weg“. Eine interne Information dazu führte aus, dieser Hinweis sei zwar „nicht wirklich wahr“, solle aber die betroffenen Personen zu einem raschen Handeln veranlassen.

**46.2** Der RH kritisierte, dass nicht alle Krankenversicherungsträger die Regelung der Rezeptgebührenbefreiung für Personen mit Aufgabepauschale tatsächlich vollzogen. Es sollte entweder eine richtlinienkonforme Vollziehung sichergestellt, oder, falls dies nicht möglich war, eine vollziehbare Regelung gefunden werden. Es schien dem RH in diesem Zusammenhang bemerkenswert, dass die Aufgabepauschale zwar für die (vom Bund finanzierte) Ausgleichszulage herangezogen wurde, für die (von der Versichertengemeinschaft der Bauern finanzierte) Rezeptgebührenbefreiung dagegen nicht.

Weiters wies der RH darauf hin, dass die Ausgleichszulage und die Rezeptgebührenbefreiung in Konkurrenz zueinander standen.

Schließlich kritisierte der RH, dass die SVB sachlich unzutreffende Rechtsbelehrungen an die Parteien verwendete, um diese zu raschem Handeln zu motivieren (siehe auch TZ 13 zur Transparenz gegenüber den Parteien).

<sup>122</sup> Wenn die anrechenbare Aufgabepauschale sank, stieg die Ausgleichszulage. Die Summe aus Ausgleichszulage und Pension war maßgeblich für die Gewährung der Rezeptgebührenbefreiung.

Der RH empfahl dem Hauptverband, die Regelung zur Rezeptgebührenbefreiung zu überprüfen. Er verwies weiters auf seine Empfehlung an die SVB, den Schriftverkehr mit den Parteien korrekt und aussagekräftig zu gestalten. (TZ 13)

*46.3 Der Hauptverband merkte dazu in seiner Stellungnahme an, dass aus seiner Sicht im Sinne der Empfehlung des RH vorzugehen sei.*

### Zusammenfassung

**47** Zusammenfassend waren aus Sicht des RH einerseits strategische Fragen der künftigen Gestaltung der Ausgleichszulage, andererseits operative Punkte in der Vollziehung maßgeblich. Strategisch wären folgende Punkte hervorzuheben:

- Obwohl die Ausgleichszulage die größte einkommensabhängige Geldleistung im österreichischen Sozialsystem war, fehlte eine Strategie bzw. eine langfristige Prognose über die weitere Entwicklung. (TZ 27)
- Dies war insbesondere deshalb maßgeblich, weil sich wichtige Einflussfaktoren für die Ausgleichszulage veränderten, z.B. das Pensionsrecht (Verlängerung der Durchrechnungszeiten, Änderungen in den Mindestbeitragsgrundlagen etc.) oder die tatsächlichen Lebensumstände der Betroffenen (Familienkonstellationen, Teilzeitquoten etc.). (TZ 27)
- Die bisherige Entwicklung war davon geprägt, dass trotz stark sinkender Zahl der Betroffenen das Geburungsvolumen leicht anstieg, weil die Richtsätze deutlich überproportional anstiegen. Es war jedoch nicht klar, ob die Anzahl der Betroffenen auch weiter sinken würde, da mittelfristig ungünstigere Regelungen des Pensionsrechts und veränderte Arbeitsbedingungen durchaus gegenläufig wirken könnten. (TZ 27)
- Wesentliche statistische Auffälligkeiten, insbesondere hinsichtlich der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Ausgleichszulage bei Frauen und Männern und zwischen den Berufsgruppen, sollten nach Ansicht des RH einer detaillierteren Analyse zugeführt werden. (TZ 36 bis 42)
- Die seit 2013 vorgesehene wirkungsorientierte Haushaltsführung hätte – auch bei der strategischen Weichenstellung für die Zukunft – eine wichtige Aufgabe im Bereich der Ausgleichszulage zu erfüllen. Die bestehenden Inhalte waren jedoch hinsichtlich der



Zusammenfassung

## Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

Relevanz der Ziele und der Kohärenz zwischen Zielen und Maßnahmen weiter zu verbessern. (TZ 36 bis 41)

Zur operativen Vollziehung waren folgende Punkte hervorzuheben:

- Obwohl der Bund den gesamten Aufwand für die Ausgleichszulage trug, hatte er nur wenig Möglichkeiten, eine einheitliche Vollziehung zwischen den Pensionsversicherungsträgern sicherzustellen. Für eine umfassende Überprüfung der Vollziehung setzte das BMASK keine ausreichenden Ressourcen ein. (TZ 5, 10, 24)
- Die PVA und die SVB hatten zwar ein Prüf- und Freigabewesen eingerichtet, ein systematisches IKS, insbesondere eine Definition der Risiken und eine ausreichende Evaluierung der Wirksamkeit der internen Kontrollen, fehlte jedoch. (TZ 17 bis 26)
- Eine aktuelle Bewertung, wie viele Fälle nach Durchlauf der internen Qualitätssicherungsmaßnahmen fehlerhaft waren, war aus den verfügbaren Daten nicht möglich. Die Innenrevisionen hatten zuletzt 2006 bzw. 2008 eine Fehlerquote von rd. 9 % bis 13 % ermittelt, allerdings keine finanzielle Bewertung vorgenommen.
- Zur internen Steuerung der Vollziehung fehlte weiters eine Erledigungsstatistik und eine klare Zuordnung der für die Ausgleichszulage eingesetzten Ressourcen. (TZ 15, 16)
- Aus Sicht der Parteien erfolgte der Bezug von Ausgleichszulage in den meisten Fällen ohne Auffälligkeiten. Wo jedoch komplexe Sachverhalte zu erheben waren, bestanden Probleme im Hinblick auf eine zeitnahe Erledigung, eine trägerübergreifende einheitliche Vollziehung und eine transparente Vorgehensweise. (TZ 4 bis 10)
- In bestimmten Konstellationen, insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer Pensionen, bei Heimaufenthalten und hinsichtlich der Rezeptgebührenbefreiung bei Anrechnung von Aufgabepauschalen, wäre die geltende Rechtslage zu evaluieren. (TZ 44 bis 46)

## Schlussempfehlungen

48 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### BMASK

- (1) Es wäre auf die Verbesserung der Vollziehung der Ausgleichszulage durch die Pensionsversicherungsträger hinzuwirken, insbesondere
- a) Maßnahmen für eine Vereinheitlichung der Vollziehung durch die Pensionsversicherungsträger zu setzen, insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des Antragsprinzips, auf die Anrechnung von Unterhaltsansprüchen, auf Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen und auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten; (TZ 5 bis 10)
  - b) bei vorläufigen Leistungen der Anwendungsbereich und die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen der vorläufigen Gewährung der Leistungen gesetzlich klarzustellen. (TZ 12)
  - c) auf die Schaffung einer Regelung für ein Internes Kontrollsyste (IKS) in der Pensionsversicherung hinzuwirken; (TZ 17)
  - d) darauf hinzuwirken, dass die Verwaltungskosten der Ausgleichszulage in den Kostenrechnungen der Pensionsversicherungsträger in vergleichbarer Weise ersichtlich sind. (TZ 16)
- (2) Es wäre im Sinne einer sachlichen Gleichbehandlung der Betroffenen auf eine Änderung der gesetzlichen Regelung folgender Bereiche hinzuwirken:
- a) der zeitlichen Wirksamkeit der Anrechnung von weiteren Einkommen, (TZ 8)
  - b) der Gewährung der Ausgleichszulage bei gleichzeitigem Bezug von mehreren Pensionsleistungen. (TZ 44)
- (3) Es wäre auf Vereinfachungen bzw. im Einvernehmen mit den Ländern auf eine Harmonisierung der einkommensabhängigen Leistungen hinzuwirken (TZ 35), und zwar insbesondere darauf, dass



- a) die Regelungen der einkommensabhängigen Leistungen nach dem Kriegsopfersorgungsgesetz 1957 (KOVG 1957) und der Ausgleichszulage vereinheitlicht und die Vollziehung in einer Hand konzentriert werden; (TZ 29)
  - b) die Ausgleichszulagenrichtsätze besser mit den Lohnsteuergrenzen und dem Existenzminimum nach der Executionsordnung abgestimmt werden; (TZ 33)
  - c) auf technischer Ebene die Bewertung von Einkommen bzw. Abzugsposten vereinheitlicht wird; (TZ 31, 35)
  - d) die Berücksichtigung von Familien- und Unterhaltsleistungen harmonisiert wird; (TZ 30)
  - e) Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe weitestgehend genutzt werden, insbesondere identische Sachverhalte möglichst nur an einer Stelle zu erheben sind; (TZ 35)
  - f) die Auswirkungen der unterschiedlichen Berechnung von Rehabilitationsgeld und Berufsunfähigkeitspension genau zu beobachten sind und zu evaluieren ist, ob diese Berechnungsunterschiede mit der Zielsetzung einer Anhebung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters vereinbar sind; (TZ 32)
  - g) eine dauerhafte Finanzierungslösung für die Kosten der Ausgleichszulage im Sinne eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs geschaffen wird. (TZ 28)
- (4) Es wären die Instrumente und Inhalte der wirkungsorientierten Haushaltsführung weiterzuentwickeln (TZ 36 bis 38) und dabei verstärkt Überlegungen anzustellen
- a) zur Begründung der Relevanz der Wirkungsziele und zur sprachlichen Präzision ihrer Formulierung, (TZ 36)
  - b) zur Kohärenz zwischen Maßnahmen und Wirkungszielen, (TZ 37)
  - c) zur Auswahl richtiger, aussagekräftiger Indikatoren, (TZ 38)
  - d) zur analytischen Ableitung der Indikatorwerte (Zielwerte), (TZ 38)
  - e) zur Gestaltung des Prozesses zur Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung in einer Form, dass die Qualität der Angaben ausreichend sichergestellt ist, (TZ 39)

## Schlussempfehlungen

- f) zur auswertungstauglichen Strukturierung der vorhandenen Daten zu Pensionsversicherung und Ausgleichszulage und (TZ 40)
  - g) zur Entwicklung eines Konzepts zur Nutzung der bei den Pensionsversicherungsträgern gespeicherten Daten. (TZ 40)
- (5) Es wäre im Bereich der Wirkungsorientierung klarzustellen,
- a) wie die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bei den übrigen Pensionsbeziehern verfolgt werden soll, (TZ 36)
  - b) ob sich das Ziel der Reduktion der Frauenquote auf den Bezug von oder den Bedarf nach Ausgleichszulage bezieht, (TZ 36)
  - c) in welchem Ausmaß auch ohne Maßnahmen eine Reduktion des Frauenanteils bei der Ausgleichszulage zu erwarten ist und welche Wirkung den Maßnahmen zugeschrieben wird, (TZ 38)
  - d) in welchem Ausmaß Maßnahmen der Vollziehung und in welchem Ausmaß Maßnahmen der Gesetzgebung für die Erreichung des Wirkungsziels erforderlich sind. (TZ 37)
- (6) Es wäre eine analytische Grundlage zu entwickeln, die eine sachliche Analyse der Unterschiede im öffentlichen Finanzierungsanteil zwischen den einzelnen Pensionsversicherungsträgern ermöglicht. (TZ 42)
- (7) Es wäre die Entwicklung der Bezieher von Ausgleichszulagen zu ausländischen Pensionsleistungen (EWR-Ausgleichszulagen) weiter zu beobachten und zu evaluieren, ob die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden bei der Vollziehung dazu führt, dass die maßgeblichen Fälle ausreichend geprüft werden. (TZ 43)
- (8) Es wäre eine längerfristige Strategie zur weiteren Entwicklung der Ausgleichszulage zu entwickeln – dies unter Beachtung der relativen Entwicklung von Kaufkraft, Pensionshöhe und Ausgleichszulagenrichtsatz (TZ 27), der Treffsicherheit der Leistungen auch im Hinblick auf die einheitliche Vollziehung (TZ 5 bis 10), des Verhältnisses zu anderen Sozialleistungen (TZ 28 bis 35), der Wirkungsziele (TZ 36, 37), der unterschiedlichen Berufsgruppen (TZ 42) und internationalen Entwicklungen (TZ 43) – und die Auswirkungen auf die Geburten wären in die Berechnungen der langfristigen Aufwendungen im Pensionsbereich miteinzubeziehen. (TZ 27)



(9) Das BMASK sollte sich angesichts der Höhe und der Entwicklung der zu überweisenden Beträge regelmäßig davon überzeugen, dass die Richtigkeit der an die Pensionsversicherungsträger auszubezahlenden Beträge durch ein wirksames IKS bei den Pensionsversicherungsträgern gewährleistet war. (TZ 24)

(10) Im Sinne der Aufsichtskompetenz des BMASK wäre dafür vorzusorgen, dass der Prüfdienst seinen Aufgaben nachkommen kann. (TZ 24)

**Hauptverband**

(11) Die Regelung zur Rezeptgebührenbefreiung von Ausgleichszulagenbeziehern wäre im Hinblick auf die Sonderregelung zur Aufgabepauschale zu überprüfen. (TZ 46)

(12) Es wären Maßnahmen für eine Vereinheitlichung der Vollziehung durch die Pensionsversicherungsträger zu setzen, insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des Antragsprinzips, auf die Anrechnung von Unterhaltsansprüchen, auf Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen und auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten. (TZ 5 bis 10)

**Pensionsversicherungsanstalt und Sozialversicherungsanstalt der Bauern**

(13) Es wären Maßnahmen zur Verbesserung der Vollziehung gegenüber den Betroffenen vorzunehmen, insbesondere:

- In regelmäßigen Abständen wäre ein trägerübergreifender Abgleich der Vollzugspraxis durchzuführen und bei Unterschieden bzw. Unklarheiten eine Vereinheitlichung bzw. Klärung herbeizuführen, insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des Antragsprinzips, auf die Anrechnung von Unterhaltsansprüchen, auf Einzelfragen beim anrechenbaren Einkommen und auf die Rechtsfolgen von Auslandsaufenthalten. (TZ 5 bis 10)
- Bei Wahrung einer verwaltungsökonomischen Vorgangsweise wäre der Schriftverkehr mit den Betroffenen korrekt, möglichst einheitlich und so aussagekräftig zu gestalten, dass den Betroffenen die Rechtsverfolgung möglich ist. (TZ 13)
- Es wäre durch ein systematisches Controlling über die Dauer und Notwendigkeit der Gewährung einer vorläufigen Leistung eine konsistente Anwendung der Möglichkeiten der Vorschussgewährung sicherzustellen. (TZ 12)

**Schlussempfehlungen**

(14) Es wären Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz vorzunehmen, insbesondere:

- a) Die Möglichkeiten des elektronischen Datenaustausches innerhalb der Sozialversicherung und mit anderen Stellen wären so weit als möglich zu nutzen. (TZ 34)
- b) Die Verwaltungsdaten wären so zu strukturieren, dass sie auch über den in den statistischen Weisungen vorgesehenen Umfang hinaus für Auswertungen im Rahmen der Wirkungsorientierung geeignet sind. (TZ 40)
- c) Es wäre ein Konzept zur Nutzung der bei den Pensionsversicherungsträgern gespeicherten Daten zur Unterstützung der Wirkungsorientierung zu entwickeln. (TZ 40)
- d) Es wäre eine Antrags- und Erledigungsstatistik für die Ausgleichszulage einzuführen. (TZ 15)
- e) Es wären aussagekräftige Statistiken über die Dauer der Erledigung von Anträgen auf Ausgleichszulage zu entwickeln und diese zeitnah zu erstellen. (TZ 11)
- f) Es wäre kritisch zu hinterfragen, ob die Datengrundlagen der Ressourcenzuordnung (Zählung und Gewichtung der Fälle) ausreichend verlässlich sind und ob die den Mitarbeitern für die Bearbeitung bzw. Prüfung der Ausgleichszulage zur Verfügung stehende Zeit ihren Aufgaben angemessen ist. (TZ 16)
- g) Es wären geeignete Datengrundlagen zur Ermittlung des Aufwands für die Vollziehung der Ausgleichszulage festzulegen. (TZ 16)

(15) Es wäre ein IKS im Sinne der sich entwickelnden internationalen Standards einzuführen (TZ 17), insbesondere:

- a) Ziele und Risiken im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage wären auszuarbeiten und deren Erreichung bzw. Vermeidung wäre zu kontrollieren. (TZ 20)
- b) Maßgebliche, aber schwer überprüfbare Sachverhalte (z.B. Vermögenseinkünfte, Auslandsaufenthalte, Lebensgemeinschaften) wären besonders zu berücksichtigen und Vorgaben zum Umgang mit diesen Risiken zu entwickeln. (TZ 34)



Schlussempfehlungen

### Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung

- c) Maßnahmen der internen Kontrolle bei der Vollziehung der Ausgleichszulage, insbesondere die Definition der strategischen Risiken und Effektivität der Kontrollmaßnahmen, wären verstärkt auch in den Selbstverwaltungsgremien zu besprechen. (TZ 18)
- d) Es wäre eine Fehlerbewertung hinsichtlich der finanziellen Risiken der Fehler einzuführen. (TZ 21)
- e) Durch eine regelmäßige Evaluierung wäre sicherzustellen, ob das bestehende Prüf- und Freigabewesen die Risiken effektiv adressiert. (TZ 22)

#### Pensionsversiche- rungsanstalt

- (16) Die Ursachen für die hohe Anzahl von Fallcodes bei der Ausgleichszulage wären näher zu analysieren. (TZ 15)
- (17) Mehrbezüge wären zu dokumentieren und auszuwerten. (TZ 22)
- (18) Die festgelegte Vorgehensweise zur Prüfung der Anspruchsbe rechtigung von Beziehern ausländischer Pensionen wäre auch tat sächlich zeitnah umzusetzen. (TZ 43)

#### Sozialversicherungs- anstalt der Bauern

- (19) Es wäre zu überprüfen, warum die Fehlerquote der Sozialver sicherungsanstalt der Bauern rund doppelt so hoch lag wie jene der Pensionsversicherungsanstalt. (TZ 21)





# Bericht des Rechnungshofes

Ausgewählte Stiftungen bei der  
Österreichischen Akademie der Wissenschaften



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis	396
Abkürzungsverzeichnis	397

**BMWFW****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft****Ausgewählte Stiftungen bei der  
Österreichischen Akademie der Wissenschaften**

KURZFASSUNG	399
Prüfungsablauf und -gegenstand	407
Grundlagen	408
Organe	409
Ziele	417
Stiftungsvermögen	425
Verwaltungsaufwand	435
Schlussempfehlungen	438

# Tabellen

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Satzung der Sonnleitner-Stiftung	416
Tabelle 2: Eckdaten Jubiläumsfonds und der ausgewählten von der ÖAW verwalteten Stiftungen	418
Tabelle 3: Zuwendungen des Jubiläumsfonds 2009 bis 2013	419
Tabelle 4: Zuwendungen der Mayer-Gunthof-Stiftung	420
Tabelle 5: Zuwendungen der Oelzelt-Newin'schen Stiftung 2009 bis 2013	421
Tabelle 6: Zuwendungen der Sonnleitner-Stiftung 2009 bis 2014	424
Tabelle 7: Entwicklung des Fondsvermögens des Jubiläumsfonds 2009 bis 2013	428
Tabelle 8: Entwicklung des Stiftungsvermögens der Mayer-Gunthof-Stiftung 2009 bis 2013	428
Tabelle 9: Entwicklung des Stiftungsvermögens der Oelzelt-Newin'schen Stiftung 2009 bis 2013	429
Tabelle 10: Entwicklung des Stiftungsvermögens der Sonnleitner-Stiftung 2009 bis 2013	430
Tabelle 11: Erträge des Jubiläumsfonds und der Stiftungen 2009 bis 2013	432
Tabelle 12: Aufwendungen der Stiftungen und Fonds 2009 bis 2013	436