TOP 3.6.7 Ausgleichszulage plus

Abteilung Sozialversicherung (Wolfgang Panhölzl)

1. Beschreibung der Problematik

Ab 1.1.2017 beträgt der Ausgleichszulagenrichtsatz für alleinstehende Pensionsbezieher € 889,84. Für Personen, die mindestens 30 Jahre sozialversicherungspflichtig erwerbstätig waren, gilt ein höherer Richtsatz im Ausmaß von € 1.000,-. Liegt die Pension unter den genannten Richtsätzen, wird sie **bei Bedarf** bis zum Richtsatz aufgestockt.

Weder am Sozialhilfecharakter (siehe Hintergrundinfo 1) noch an der Finanzierung der Ausgleichszulage wird durch die Ausgleichszulage neu etwas geändert, trotzdem wird die Abstufung der Ausgleichszulage kritisiert. Befürchtet werden einerseits eine Exportverpflichtung der Ausgleichszulage und andererseits eine Zunahme des Sozialtourismus.

2. Auswirkungen

Laut Abschätzung des BMASK profitieren geschätzte 20.700 Personen monatlich im Durchschnitt mit ca € 104,-. Rund 84 % dieses Personenkreises beziehen schon derzeit eine Ausgleichszulage. Die restlichen rund 16 % beziehen eine Pension, die zwischen dem derzeit geltenden Richtsatz für Alleinstehende und € 1.000,- liegt. Die besondere Ausgleichszulage für Alleinstehende wird zu 64 % an Frauen ausgezahlt.

Die besondere Ausgleichszulage gebührt 14 mal jährlich. Die Mehraufwendungen belasten im Ergebnis den Bund über die Ausfallhaftung in der Pensionsversicherung.

3. Position/Forderung der AK

Ist die Ausgleichszulage plus zu exportieren?

Mit dieser Frage werden jene Pensionsbezieher angesprochen, die mit einer österreichischen Teilpension im EU-Ausland leben. Argumentiert wird, dass sich durch die Bezugnahme auf Beitragsjahre der Erwerbstätigkeit der Charakter der Ausgleichszulage von einer Sozialleistung hin zu einer Versicherungsleistung wandelt.

Nach EU-Recht gilt die Ausgleichszulage als „beitragsunabhängige Geldleistung“ und ist daher von der Exportverpflichtung ausgenommen. Damit eine Leistung als „beitragsunabhängige Geldleistung“ qualifiziert werden kann, müssen drei Voraussetzungen vorliegen, die auch von der Ausgleichszulage plus erfüllt werden (siehe Hintergrundinfo 2).

Das Argument, die Abstufung der Ausgleichszulage anhand von 30 Erwerbsjahren mache die Ausgleichszulage zu einer Versicherungsleistung, erscheint wenig stichhaltig. Wie die Analyse zeigt, bleibt der Charakter einer beitragsunabhängigen Sonderleistung erhalten.

Wenn eine Exportverpflichtung auch als unwahrscheinlich anzusehen ist kann sie, jedoch mit letzter Sicherheit nicht ausgeschlossen werden. Darüber entscheidet in einem etwaigen Verfahren der EuGH. In diesem Fall müsste das Ausgleichszulagenrecht neu geregelt werden.

Ist durch die Ausgleichszulage plus ein Ansteigen des „Sozialtourismus“ zu befürchten?

Befürchtet wird hier, dass Menschen mit einer rein ausländischen Pension oder mit einer kleinen österreichischen Teilpension nach Österreich zuwandern, um hier die erhöhte Ausgleichszulage zu beziehen.

Grundsätzlich gilt, dass die Ausgleichszulage nur Personen zu gewähren ist, die ihren rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich haben und eine Pension beziehen. Der rechtmäßige Aufenthalt wird von der Fremdenpolizei streng geprüft (Meldezettel reicht nicht aus), sämtliche Bescheinigungen sind auch der Pensionsversicherung vorzulegen und die Pensionsversicherung prüft während der gesamten Bezugsdauer in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium die Rechtmäßigkeit des Bezuges.

Entscheidend ist jedoch, dass sich die aktuelle Rechtsprechung des EuGH gegen den sogenannten „Sozialtourismus“ wendet. Demnach können EU-Bürger, die nicht erwerbstätig sind und nur zum Zwecke des Leistungsbezuges mobil sind, auf der Grundlage des Unionsrechts keine Ansprüche auf Sozialleistungen wie die Ausgleichszulage geltend machen. Auch der OGH hat in seinen jüngsten Entscheidungen die Gewährung der Ausgleichszulage an Personen, die mit einer geringen Eigenpension nach Österreich zugewandert sind, abgelehnt. Wenn der Aufenthalt in Österreich nur denkbar ist, wenn er aus öffentlichen Kassen unterstützt wird, fällt er in die Kategorie Armutszuwanderung (vgl zB 10 OBS 15/16b).

Eine Zuwanderung nach Österreich, um die Ausgleichszulage zu beziehen, ist daher rechtlich nicht möglich. Für Personen mit einer hohen Eigenpension, die aus anderen Gründen zuwandern, kann jedoch die Ausgleichszulage keinen Anreiz darstellen. Zudem lebt man wohl mit einer hohen Eigenpension aufgrund der niedrigeren Lebenshaltungskosten in den meisten zur Diskussion stehenden Ländern besser als in Österreich mit der Ausgleichszulage.

Hintergrundinfo 1:

Was ist die Ausgleichszulage?

Die Ausgleichszulage wurde mit dem ASVG im Jahre 1956 eingeführt und die bis dahin geltenden Mindestrenten wurden wegen ihres problematischen Mischcharakters als Versicherungs- und Fürsorgeleistung aufgehoben. Die Pensionen sollten streng nach den Kriterien der Versicherungsdauer und der versicherten Löhne bemessen werden. Das Wesen der Ausgleichszulage als ergänzende Fürsorgeleistung liegt in ihrer grundsätzlichen Subsidiarität. Die Ausgleichszulage wird nur dann gewährt, wenn unter Berücksichtigung aller sonstigen Einkommen der Richtsatz nicht erreicht wird. Es werden alle Erwerbseinkommen (auch eine geringfügige Beschäftigung), Unterhaltsansprüche, Zinseinkünfte etc auf die Ausgleichszulage angerechnet.

Die Ausgleichszulage ist grundsätzlich eine Sozialhilfeleistung im Vollziehungsbereich der Länder. Aus verwaltungsökonomischen Gründen wurde die Vollziehung den Pensionsversicherungsträgern zugewiesen und über den Finanzausgleich die Finanzierung geregelt (§ 299 ASVG). Im Finanzausgleich wurde vereinbart, dass der Bund den Aufwand für die Ausgleichszulage trägt (§ 2 FAG).

Hintergrundinfo 2:

Damit eine Leistung als „beitragsunabhängige Geldleistung“ qualifiziert werden kann, müssen drei Voraussetzungen vorliegen:

1. Die Leistung muss **beitragsunabhängig** sein, was vor allem dann vorliegt, wenn die Finanzierung ausschließlich durch obligatorische Steuern erfolgt, was bei der AZ + als gegeben anzusehen ist und vom EuGH bereits hinsichtlich der bisherigen normalen AZ bestätigt wurde (EuGH C-160/02, Skalka, EU:C:2004:269).
2. Es muss sich um einen **zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz** handeln und für die betreffenden Personen ein **Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes garantieren**. Auch die AZ + erfüllt dieses wesentliche Element einer Sozialhilfeleistung (Prüfung der Bedürftigkeit). Dass der Richtsatz für Personen mit einer langen Erwerbskarriere höher ist als jener für andere, liegt im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.
3. Die Leistung muss im **Anhang der entsprechenden EU-Verordnung** eingetragen werden. Da in diesem Anhang bereits derzeit die „Ausgleichszulage nach dem ASVG, GSVG und BSVG“ eingetragen ist, ist auch diese Voraussetzung erfüllt.