



Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL
Bereich Leistungen AHV/EO/EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Per E-Mail: emina.alisic@bsv.admin.ch

Bern, 5. November 2018

Stabilisierung der AHV (AHV21) - Vorentwurf / Stellungnahme der Auslandschweizer-Organisation

(es gilt die französische Version)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Interesse haben wir den Vorentwurf zur Anpassung des Bundesgesetzes der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zur Kenntnis genommen, den Sie am 27. Juni 2018 in die Vernehmlassung geschickt haben.

Erlauben Sie uns vorab, unser Erstaunen darüber auszudrücken, nicht Teil der Empfängerliste gewesen zu sein. Zum einen waren wir dort zuvor im Rahmen der Überarbeitung dieses Gesetzes enthalten, zum anderen wirken sich einige der Änderungen direkt auf zahlreiche Auslandschweizer aus.

I. Einführung

Die Auslandschweizer-Organisation (ASO) ist eine privatrechtliche Stiftung mit dem Ziel, die Beziehungen der Auslandschweizer untereinander sowie zur Schweiz zu stärken und die Interessen der weltweit ungefähr 751 800 Schweizer geltend zu machen.

751 800 Schweizer leben im Ausland. Das ist 1 von 10 Schweizern. Die internationale Mobilität der Schweizer Bürger nimmt zu, Auslandsaufenthalte geschehen wesentlich häufiger und sind inzwischen integraler Bestandteil eines klassischen privaten und beruflichen Werdegangs. Die Mobilität ist Teil der Schweizer Exzellenz. Ein Verlust ihrer Attraktivität verringert die Öffnung des Landes insgesamt. Die Auslandschweizer ermöglichen es, ein Netzwerk auf- und auszubauen, das den Inlandschweizern zugutekommt und zum Wohlstand unseres Landes beiträgt.

Die drastische Neugestaltung der freiwilligen AHV im Jahr 2001 hat dazu geführt, dass bestimmten Personen die Möglichkeit des Versicherungsschutzes entzogen wurde. Dies war zum Beispiel für Schweizer Frauen der Fall, die ihrem Ehemann nach Italien gefolgt sind und vor Ort keiner einträglichen Beschäftigung nachgegangen sind. Daher ist die Frage nach Sozialversicherungsleistungen untrennbar mit der internationalen Mobilität verknüpft und stellt eine zentrale Sorge auswandernder Bürger dar, weshalb diese Angelegenheit berücksichtigt werden muss.

Darüber hinaus widmet sich das Auslandschweizergesetz (ASG) in Artikel 5 dem Prinzip der Eigenverantwortung der Schweizer Bürger im Ausland. Diese müssen dafür sorgen, dass ihre finanzielle Existenz langfristig gesichert ist, indem sie einen Vorsorgeplan für Altersleistungen abschliessen, gegebenenfalls durch eine freiwillige Versicherung der AHV/IV¹. Zumindest müssten sie dazu die Möglichkeit haben. Dies zeigt sehr gut die untrennbare Verbindung zwischen internationaler Mobilität und Sozialversicherungsleistungen. Es geht daher darum, die Entwicklung allgemeiner Lebensgewohnheiten zu berücksichtigen und international mobilen Personen zu ermöglichen, für sich eine Vorsorge zu treffen.

Die ASO stellt fest, dass die vorliegende Überarbeitung, die durch dieses Gesetz zum Ausdruck gebrachten Forderungen, nicht berücksichtigt. Es geht insbesondere um zwei Situationen, die in den Punkten 1 und 2 dargelegt werden und für Auslandschweizer problematisch sind. Bisher konnte keine Lösung gefunden werden, und die Problematik besteht fort. Daher erachtet die ASO es als notwendig, die nachstehend erläuterten Elemente zu ergänzen, um dem Vorsorgebedarf der Auslandschweizer nachzukommen. Die ASO erachtet es ausserdem als erforderlich, auf die Frage nach Lücken in der Beitragszahlung Bezug zu nehmen, die den Auslandschweizern in Folge der Überarbeitung der freiwilligen AHV/IV im Jahr 2001 entstanden sind und für die ebenfalls eine Lösung gefunden werden muss.

II. Spezifische Forderungen

1. Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung in der AHV/IV nach einem Aufenthalt in einem Land der EU/EFTA

Der erste Punkt betrifft Art. 2 Abs. 1 AHVG und fordert eine Änderung der Bedingungen, nach denen jemand lückenlos über mehrere Jahre in der AHV/IV versichert sein muss und dies unmittelbar vor dem Eintritt in die freiwillige AHV/IV, um sich der freiwilligen AHV/IV anschliessen zu können.

Eine in einem Land der EU/EFTA verweilende Person, die zuvor in der Schweiz oder einem Land ausserhalb der EU/EFTA gelebt hat, hat keine Möglichkeit, sich bei der freiwilligen oder obligatorischen AHV/IV (mit Ausnahme bspw. der Entsendung durch einen Schweizer Arbeitgeber) anzuschliessen. Wenn diese Person im Anschluss in ein Land ausserhalb der EU/EFTA auswandert (z. B. China, USA, Kolumbien, etc.), kann sie sich nicht mehr freiwillig in der AHV/IV versichern, da sie keinen Nachweis über einen Vorversicherungszeitraum von 5 Jahren in der AHV/IV erbringen kann. Durch ihren Aufenthalt in der EU/EFTA kann die betreffende Person diese Bedingungen nicht erfüllen. Sie muss ihre Versicherung bei der AHV stoppen, nur aus dem Grund, da sie Zeit im EU/EFTA-Ausland verbracht hat.

Geht man von dem Vorentwurf aus, der die Weiterführung einer freiwilligen Versicherung nach einem Aufenthalt in der EU/EFTA verhindert, beraubt man darüber hinaus die betreffenden Personen der Möglichkeit, ihre Beitragslücken im Fall eines Rentenvorbezugs zu schliessen (siehe Punkt 3). Nicht nur sehen sich diese Personen einem Ende ihrer Versicherung gegenüber, sondern sie werden auch für Beitragslücken bestraft, da sie diese nicht mehr durch nachfolgende Beitragszahlungen in die AHV im Fall eines Rentenvorbezugs schliessen können.

¹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Januar 2014 zur parlamentarischen Initiative 11.446 «für ein Auslandschweizergesetz», FF 2014 1865.

Dabei stellt die freiwillige AHV/IV für zahlreiche Schweizer die einzige Möglichkeit einer sicheren Vorsorge dar. Die Abkommen über soziale Sicherheit, die mit mehreren Ländern unterzeichnet wurden, bieten Leistungen an, die häufig deutlich unterhalb der Schweizer Leistungen liegen und die unsere Mitbürger im Zeitpunkt einer Rückkehr in die Schweiz im Rentenalter dazu verpflichten, ein Leben unterhalb der Armutsgrenze zu führen.

Die ASO kann nachvollziehen, dass die mit Ländern der EU/EFTA getroffenen Abkommen die Einführung von Regulierungen erschweren. Dennoch hält nichts unser Land davon ab, Regeln festzulegen für Fälle, in denen die Beitragszahler nicht mehr in diesen Ländern verweilen. Es ist daher sachdienlich, über ein Recht nachzudenken, dass die Beitragszahlung in die freiwillige AHV/IV erlaubt, wenn die betroffenen Personen nicht mehr in einem EU/EFTA-Staat wohnhaft sind.

Daher wird gefordert, dass die in einem Land der EU/EFTA verbrachten Jahre nicht auf die Vorversicherungszeit angerechnet werden. Stattdessen sollten die Beitragsjahre vor der Auswanderung in ein EU/EFTA-Land angerechnet werden, unabhängig davon, ob die Beiträge in der Schweiz oder in einem Land ausserhalb der EU/EFTA geleistet wurden.

Art. 2 AHV könnte daher wie folgt durch einen Art. 2 Abs. 1bis ergänzt werden:

^{1a} « Schweizer Bürger und Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation, die nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation leben, können der freiwilligen Versicherung beitreten, falls sie unmittelbar vorher während mindestens []²aufeinander folgenden Jahren obligatorisch versichert waren.

1bis (neu) (Variante 1) «Schweizer Bürger und Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation, die sich nach einem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder in der Europäischen Freihandelsassoziation in einem Land ausserhalb der EU/EFTA niederlassen, können der freiwilligen AHV/IV beitreten, sofern sie einer Vorversicherungszeit bei der AHV/IV in Höhe von mindestens []³ Jahren unmittelbar vor ihrem Aufenthalt in dem Land der EU/EFTA nachweisen können.»

2. Verringerung der Vorversicherungszeit für einen Beitritt zur freiwilligen AHV/IV

Analog zu dem, was der Entwurf zur Reform der Altersvorsorge 2020 als Vorversicherungszeit vorsah, um die obligatorische AHV/IV im Fall einer Entsendung weiterzuführen, wird eine Änderung des Art. 2 Abs. 1 der AHV gefordert, sodass die erforderliche Vorversicherungszeit auf 3 Jahre festgesetzt wird, um sich freiwillig in der AHV/IV versichern zu können. Wie in der Botschaft des Bundesrats zur Altersvorsorge 2020 dargelegt, ist eine Vorversicherungszeit von 5 Jahren vor dem Hintergrund der Globalisierung des Arbeitsmarkts erschwerend lang. Dieses Argument trifft in gleichem Masse auf Auslandschweizer zu, die sich freiwillig über die AHV/IV versichern möchten. Es gibt keinen Grund für eine unterschiedliche Auslegung dieser Situationen.

² Siehe Punkt 2.

³ Siehe Punkt 2.

Im Rahmen der Diskussionen zum Thema freiwillige AHV/IV wurde erwähnt, dass die AHV/IV defizitär sei. Dabei stellten die Berechnungen einen Zusammenhang zwischen den Beiträgen zur freiwilligen AHV/IV und den ins Ausland gezahlten Renten her. Allerdings setzen die ins Ausland gezahlten Renten sich bei Weitem nicht vollständig aus Beiträgen zur freiwilligen AHV/IV zusammen, sondern häufig aus verschiedenen Arten von Einzahlungen (obligatorische Beiträge zur AHV/IV und freiwillige Beiträge zur AHV/IV), oder sogar ausschliesslich aus Beiträgen zur obligatorischen AHV. Diese Berechnung bildet daher nicht die Realität ab.

Daher wird eine Neuformulierung des Art. 2 Abs. 1 wie folgt gefordert:

^{1a} « Schweizer Bürger und Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation, die nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation leben, können der freiwilligen Versicherung beitreten, falls sie unmittelbar vorher während mindestens drei Jahren aufeinander folgenden Jahren obligatorisch versichert waren.

3. Vorbezug der AHV-Rente und Berücksichtigung der Beitragsjahre im Zeitraum des Vorbezugs

Der Vorentwurf sieht die Möglichkeit eines Vorbezugs der AHV-Rente vor. Im Zeitraum des Vorbezugs zahlen die Versicherten weiterhin Beiträge zur AHV/IV. Die im Zeitraum des Vorbezugs geleisteten Beiträge werden in dem Moment auf die Rente angerechnet, in dem der Versicherte das Referenzalter erreicht. Dies verbessert die Situation von AHV-Versicherten, die auf diese Weise Beitragslücken schliessen können. Doch es schafft eine Ungleichheit zu Personen, die sich gerne weiterversichert hätten, dies jedoch nicht konnten, d. h. in erster Linie Personen, die in einem Land der EU/EFTA leben, oder Personen, die ausserhalb der EU/EFTA verweilen und die sich nicht zur freiwilligen AHV/IV versichern konnten, da sie sich zuvor in einem Land der EU/EFTA aufgehalten haben (siehe Punkt 1). De facto werden diese Personen bestraft.

Nehmen wir den Fall einer 63-jährigen Person, die in der EU lebt und dort für einen Schweizer Arbeitgeber tätig ist (d. h. die bei der obligatorischen AHV versichert ist). Entscheidet sich diese Person für einen Rentenvorbezug oder kündigt dem Arbeitgeber, und entscheidet sie sich für einen Verbleib in der EU (da beispielsweise der Lebensgefährte dort arbeitet), kann sie sich nicht in der freiwilligen AHV versichern (aufgrund des EU-Wohnsitzes). Ebenso ist es wenig wahrscheinlich, dass diese Person in diesem Zeitraum und angesichts ihres Alters für einen Arbeitgeber in der EU tätig wird (in diesem Fall wäre sie über eine Sozialversicherung in ihrem Wohnsitzland versichert). Aufgrund der Unmöglichkeit einer Weiterführung ihrer AHV-Versicherung entsteht der Person eine Beitragslücke. Der einzige Weg, diese Lücke zu schliessen, wäre eine Rückkehr in die Schweiz. Dabei resultiert die Tatsache, die eigene Rentensituation nicht verbessern zu können, einzig aus dem EU-Wohnsitz und der Unmöglichkeit, sich freiwillig in der AHV/IV versichern zu können.

Der Vorentwurf des Gesetzes führt damit eine Regelung ein, die Personen bestraft, die, wenn sie ihre Rente vorbezogen möchten, im Ausland wohnhaft sind. Dementsprechend werden diejenigen nicht nur an einer Weiterführung ihres Versicherungszeitraumes in der AHV gehindert, sondern darüber hinaus gegenüber in der Schweiz wohnhaften Personen bestraft, wenn sie ihr Recht auf einen Rentenvorbezug ausüben möchten. Der Vorentwurf schafft eine inakzeptable Benachteiligung der Auslandschweizer.

Während in der Schweiz wohnhafte Schweizer während des Rentenvorbezugs die Möglichkeit haben, durch Beitragszahlungen AHV-Beitragslücken zu schliessen, sind nicht versicherte Auslandschweizer von dieser Möglichkeit ausgeschlossen. Um eine Gleichbehandlung zwischen Auslandschweizern und in der Schweiz ansässigen Schweizern zu gewährleisten, muss eine Regelung eingeführt werden, die es den Auslandschweizern generell erlaubt, Beiträge in der Zeit des Rentenvorbezugs zu zahlen, selbst wenn diese bis zu diesem Zeitpunkt nicht bei der freiwilligen AHV/IV versichert waren.

4. Allgemeine Bestimmungen zur Rentenberechnung

Der Artikel regelt die Möglichkeit, Beitragslücken der AHV nach dem Referenzalter zu schliessen. Auch wenn diese Möglichkeit eine Verbesserung für zahlreiche Versicherte darstellt, bleibt sie für Auslandschweizer de facto wenig zugänglich. Sie kann nur von Personen genutzt werden, die bei der obligatorischen AHV versichert sind (z. B. aufgrund einer Auslandsentsendung durch einen Schweizer Arbeitgeber) oder die in der freiwilligen AHV versichert sind. Dabei hat die Überarbeitung der freiwilligen AHV/IV im Jahr 2001 dazu geführt, dass der Kreis der freiwillig AHV/IV-versicherten Personen stark begrenzt wurde. Die Versicherung ist seitdem nur als Weiterführung der Versicherung möglich. Darüber hinaus ist es nicht mehr möglich, sich der Versicherung anzuschliessen, wenn man in einem Land der EU/EFTA wohnt oder wenn man ein Land der EU/EFTA verlässt, um sich danach in einem Land ausserhalb der EU/EFTA niederzulassen. Dies hat zur Folge, dass Auslandschweizer aufgrund dieses Systems Beitragslücken in der AHV/IV aufweisen. Darüber hinaus beträgt die Frist, um sich bei der freiwilligen AHV/IV zu versichern, ein Jahr nach Austritt aus der obligatorischen AHV, und es geschieht häufig, dass bestimmte Personen, insbesondere die jüngeren, sich dieser Frist nicht bewusst sind. Es besteht keine Verpflichtung, sie über die freiwillige AHV/IV zu informieren. Liegt der Wohnsitz in der Schweiz, prüfen die Bildungseinrichtungen den Anschluss an die AHV. Des Weiteren führen die Ausgleichskassen regelmässige Kontrollen bei den Arbeitgebern durch, um zu überprüfen, ob sie ihrer Pflicht der Beitragszahlungen nachkommen. Die mit den Beitragszahlungen zur AHV/IV verbundenen Forderungen werden im Insolvenzfall eines Unternehmens gegenüber anderen Forderungen prioritär behandelt. Die Verwaltungsräte einer Aktiengesellschaft sind im Falle ausbleibender Beitragszahlungen persönlich haftbar. Bei Gründung einer juristischen Person wird die Zugehörigkeit zu den Ausgleichskassen überprüft. Auf diese Weise hat der Gesetzgeber alle Massnahmen ergriffen, damit in der Schweiz wohnhafte Personen es nicht versäumen, ihre AHV-Beiträge zu entrichten. Im Ausland bestehen derartige Massnahmen nicht. Der Staat beschützt Auslandschweizer in keiner Weise vor der Entstehung von Beitragslücken. Es ist nicht akzeptabel, dass diese Benachteiligung noch durch ein weiteres Element verstärkt wird.

Die ASO bittet daher zuallererst, dass Auslandschweizer nach Erreichen des Referenzalters Beitragslücken in gleichem Masse schliessen können wie in der Schweiz wohnhafte Personen, und zwar auch, wenn sie im Ausland leben und zuvor nicht bei der freiwilligen AHV/IV versichert waren. Art. 29bis muss daher in diesem Sinne ergänzt werden.

Die ASO fordert für Auslandschweizer darüber hinaus die Einführung der Möglichkeit von Beitragszahlungen vor dem Erreichen des Referenzalters für diejenigen Personen, die die Frist zum Beitritt in die freiwillige AHV haben verstreichen lassen. Eine einfache Möglichkeit, dies umzusetzen, wäre die Abschaffung der Frist für den Beitritt zur freiwilligen AHV, was eine Änderung des Artikels 8 der Verordnung über die freiwillige AHV/IV (VFV) bedeuten würde:

Art. 8 VFV (neu)

«Die Beitrittserklärung muss schriftlich bei der Ausgleichskasse oder subsidiär bei der zuständigen Auslandsvertretung eingereicht werden.»

Zudem sollten Auslandschweizer die Möglichkeit erhalten, Beitragslücken zu schliessen, die innerhalb von 10 Jahren vor dem Eintritt in die freiwillige AHV entstanden sind.

III. Fazit

Die ASO ist bereit, mit der Bundesverwaltung die Beschränkungen in Verbindung mit Aufenthaltszeiten oder Auswahlkriterien Anspruchsberechtigter zu diskutieren. Die ASO versteht, dass diese Massnahmen mit Kosten verbunden sind, ist jedoch der Ansicht, dass für die 10% unserer Mitbürger eine Lösung gefunden werden muss.

Die ASO steht ebenso für Diskussionen mit der Bundesverwaltung in Bezug auf die Ergreifung von Massnahmen zur Verfügung, die Auslandschweizern die Möglichkeit gewährt, Beitragslücken zu schliessen, unabhängig davon, ob diese auf einem Rentenvorbezug oder anderen Gründen beruhen.

Es geht nicht nur um eine Vereinfachung der internationalen Mobilität, sondern auch um rechtliche Gleichbehandlung. Die Bürger der Fünften Schweiz sind ebenso Wähler, die u. a. über die Thematik der AHV/IV abstimmen. Es ist daher notwendig, die Gleichbehandlung zu wahren.

Wir bedanken uns im Voraus für die Aufmerksamkeit, die Sie unserem Anliegen entgegenbringen.

Hochachtungsvoll



Sarah Mastantuoni
Direktorin



Ariane Rustichelli
Direktorin