

Verein Frauennetz
Postfach 141
9490 Vaduz

Ministerium für Gesellschaft
Herr Regierungsrat Mauro Pedrazzini
Regierungsgebäude
Peter-Kaiser-Platz 1
Postfach 684
9490 Vaduz

Vaduz, 28. August 2020

Stellungnahme zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung der Gesetze über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), die Invalidenversicherung (IVG), Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG), die Familienzulagen (FZG) sowie die Arbeitslosenversicherung (ALVG)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Das Frauennetz Liechtenstein, insbesondere die Mitgliedsorganisationen infra, Verein Frauen in guter Verfassung, Sektion Frauen des LANV, Verein Hoi Quote und Freie Liste, nutzt gerne die Gelegenheit, um zum oben genannten Vernehmlassungsbericht Stellung zu nehmen.

Zuerst ein generelles Anliegen: Die gendergerechte Sprache ist Vorgabe der Landesverwaltung im Rahmen des Gender Mainstreamings und zentrales Projekt beim „Massnahmenplan - Chancengleichheit 2020“ der Regierung, des Ministeriums für Gesellschaft. Leider wurde dies im vorliegenden Vernehmlassungsbericht nicht berücksichtigt. So wird durchgehend nur die männliche Form verwendet, und dies ohne die ansonsten übliche Präambel, dass Frauen „mitgemeint“ sind.

Wir erwarten, dass diese Vorgabe in Vernehmlassungsberichten und vor allem in Gesetzestexten konsequent umgesetzt wird.

Grundsätzliche Anliegen in Bezug auf die AHV-Gesetzgebung

Festsetzung des Aufwertungsfaktors

Der Aufwertungsfaktor ist ein zentrales Element zur Ausgestaltung der Altersvorsorge und ist aufgrund der oft massgeblich tieferen AHV von Frauen insbesondere für deren Vorsorgesicherheit ausschlaggebend. Aufgrund der gesellschaftspolitischen Relevanz ist es notwendig, dass der Aufwertungsfaktor nicht auf Verordnungsebene, sondern auf Gesetzesebene geregelt wird. Der Aufwertungsfaktor stellt eine massive Stellschraube in der Altersvorsorge dar, die unmittelbare Auswirkungen auf unsere Altersvorsorge hat. Demzufolge muss dazu ein gesellschaftlicher Diskurs stattfinden.

Zur Gewährleistung der Vorsorgesicherheit wäre auch die Einführung einer Einheitsrente in der ersten Säule überlegenswert.

Erziehungsgutschriften im Trennungs- und Scheidungsfall

Seit der Kindsrechtsrevision im Jahre 2014 ist die gemeinsame Obsorge der Regelfall. Gemäss Art. 63sexies Abs. 1 AHVG werden dem Obsorge berechtigten Elternteil ab Geburt bis zum vollendeten 16. Lebensjahr des Kindes Erziehungsgutschriften angerechnet, was einen Einfluss auf die Höhe der auszurichtenden AHV-Rente hat. Im Falle der Scheidung oder Trennung eines Ehepaares mit Kindern unter 16 Jahren ist es relevant, wie die Erziehungsgutschriften aufgeteilt werden. Sofern anlässlich der Scheidungs- oder Trennungsvereinbarung nicht auch zwischen den Elternteilen eine Vereinbarung über diese Erziehungsgutschriften getroffen wird (was nicht vorgeschrieben ist und auch nicht der gängigen Praxis entspricht), so wird bei Erreichen des Rentenalters die Erziehungsgutschrift den Obsorge berechtigten Elternteilen hälftig angerechnet. Massgebend ist also allein die formelle Obsorge, nicht aber die tatsächliche Pflege und Erziehung des Kindes seit der Geburt bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres. Dies führt in vielen Fällen zu Ungerechtigkeiten, da die Erziehungsgutschriften mit dem geschiedenen Partner hälftig zu teilen sind, auch wenn die Betreuung der Kinder in der Mehrheit der Fälle durch einen der Elternteile, meistens die Mutter, ausgeübt wird.

Es ist deshalb notwendig, das AHVG (insbesondere Art. 63sexies, Art. 63octies und die Übergangsbestimmungen des AHVG sowie Art. 77, 80 und 82 der AHVV) in der Weise abzuändern, dass die Erziehungsgutschriften nach AHVG nicht dem Obsorge berechtigten Elternteil zukommt, sondern jenem Elternteil, der die Pflege und Erziehung inne hat. Bei jeder Trennungs- oder Scheidungsvereinbarung bzw. jedem Trennungs- oder Scheidungsurteil werden Regelungen über die Betreuung festgehalten, sodass es möglich ist, gesetzlich festzulegen, dass die Erziehungsgutschriften analog der in den Scheidungsvereinbarungen/Urteilen festgelegten Betreuung bzw. der dort getroffenen Regelung zu den Erziehungsgutschriften aufzuteilen sind.

Bemerkungen und Ausführungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

AHVG

Die AHV ist eine Sozialversicherung mit Solidargedanke. Für die Berechnung der Rente sind die Beitragsjahre sowie das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen relevant. Aufgrund der nach wie vor markanten Einkommensunterschiede zwischen Mann und Frau ist es sehr wichtig, dass zumindest in Bezug auf die zweite Stellschraube, die Beitragsjahre, in Zukunft keine Beitragslücken bei Geringverdienenden oder in der unbezahlten Haus- und Betreuungsarbeit Tätigen entstehen können. Der Grundsatz der vollständigen Beitragsjahre und somit einer vollen Rente muss durch eine entsprechende AHV-Gesetzgebung gewährleistet sein. In diesem Sinne ist der jährliche obligatorische Mindestbeitrag eine zentrale Bestimmung des AHV-Gesetzes.

Positiv an der Vorlage ist ferner, dass es die Möglichkeit gibt, die Verwitweten-Renten aufzuschieben.

Asylsuchende

Neu sollen Asylsuchende Anspruch auf Leistungen der AHV erst bei Anerkennung oder vorläufiger Aufnahme haben (Art. 52bis), auch wenn sie Beiträge entrichtet haben. Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichstellung und dem Asylgesetz Art. 23, gemäss welchem Asylsuchende verpflichtet sind, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Wenn also erwerbstätige Asylsuchende Beiträge zahlen müssen, aber keine Leistungen generieren, ist dies diskriminierend. Diese Ungleichbehandlung von Asylsuchenden zieht sich durch die Vorlagen (AHVG, IVG, ELG, FZG). Als minimale Lösung sollte man den Asylsuchenden nach einer definitiven Ablehnung des Asylanspruchs ihre selbst entrichteten Beiträge zurückzahlen, und bei Ankererkennung als Flüchtling sollten die Beiträge rückwirkend angerechnet werden.

Ungleichbehandlung bei geringen Beschäftigungsverhältnissen und tiefen Einkommen

Die AHV-Gesetzgebung orientiert sich immer noch viel zu stark am Modell der männlichen Normal-Biographie, die ungeachtet der familiären Situation von einer ununterbrochenen Vollzeit-erwerbstätigkeit ausgeht. Typische weibliche Erwerbsverläufe mit Teilzeit-Anstellungen und möglicherweise mehreren Jobs nebeneinander werden durch den vorliegenden Gesetzesentwurf zu wenig abgebildet und damit diskriminiert.

Die AHV ist ein System, welches auf dem Äquivalenzprinzip basiert und Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung gewährt, indem die Höhe der Renten an das beitragspflichtige Einkommen geknüpft ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf durchbricht allerdings dieses Äquivalenzprinzip in mehrfacher Hinsicht, indem

- bei Erwerbseinkommen von weniger als 3'000 Franken im Jahr keine Beitragsmonate im Individuellen Konto (IK) gutgeschrieben werden

- Jahreseinkommen, welche über 3'000 Franken im Jahr sind, nur berücksichtigt werden, wenn dieser Erwerb nur aus einem einzelnen Beschäftigungsverhältnis stammt, jedoch nicht aus mehreren Beschäftigungsverhältnissen.

siehe die Erläuterungen auf Seite 12:

In der gegenständlichen Vorlage wird von der Regierung eine Anpassung dahingehend vorgeschlagen, dass bei einem Einkommen von weniger als 3'000 Franken im Jahr keine Beitragsmonate im Individuellen Konto (IK) gutgeschrieben werden. Auf diese Einkommen sind dennoch Beiträge zu zahlen. Solch tiefe Einkommen bei verschiedenen Arbeitgebern können wegen Durchführungsproblemen nicht kumuliert werden, auch wenn das kumulierte Jahresgesamteinkommen über 3'000 Franken liegen würde (...).

Mit der vorliegenden Revision sollen also diejenigen, die Einkommen unter 3'000 Franken im Jahr erzielen, zwar auf jedes dieser Einkommen Beiträge entrichten, ohne jedoch Beitragsmonate im Individuellen Konto gutgeschrieben zu bekommen. Zusätzlich müssen sie - wenn sie in Liechtenstein leben - den Mindestbeitrag von 261 Franken - aus der eigenen Tasche - entrichten und notabene wird auch nur der Mindestbeitrag auf dem Individuellen Konto gutgeschrieben. Sie werden also bestraft, weil sie z.B. bei zwei Einkommen von 2'500 Franken und 2'800 Franken Beiträge für 5'300 Franken entrichten, zusätzlich den Mindestbeitrag aus eigener Tasche leisten, aber auf dem Individuellen Konto nur das Mindesteinkommen von 3'000 Franken gutgeschrieben wird. Sie zahlen also im Verhältnis zur Gutschrift auf dem Individuellen Konto zu viel Beiträge.

siehe Seite 24:

Abs. 2 enthält nun die Bestimmung, dass ohne Erreichen des Mindestbeitrags (aus einem Erwerbseinkommen von 3'000 Franken), im Individuellen Konto der beitragspflichtigen Person für das entsprechende Jahr keine Beitragsmonate eingetragen werden. Ansonsten kann mit Jahreseinkommen von weniger als 3'000 Franken aus unselbständiger Erwerbsarbeit eine attraktive Rentenkarriere erzielt werden. Daher scheint es gerechtfertigt und angezeigt, im AHVG einen Mindesterwerb für den Eintrag ins Individuelle Konto (sic) aufzunehmen. Auch bei selbständiger Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit haben die Versicherten zumindest den Mindestbeitrag zu entrichten (auf ein hypothetisches Einkommen von 3'000 Franken im Jahr).

„Ansonsten kann mit Jahreseinkommen von weniger als 3'000 Franken aus unselbständiger Erwerbsarbeit eine attraktive Rentenkarriere erzielt werden.“ Was soll damit ausgesagt werden? Zielt die Vorlage darauf, eine „attraktive Rentenkarriere“ bei Geringverdienenden und wegen unbezahlter Care Arbeit in geringen Pensen Beschäftigter zu verhindern?

Das Wort „attraktiv“ in diesem Zusammenhang ist zudem fehl am Platz und nicht korrekt. Im Gegensatz zu durchschnittlich Verdienenden hat die Person mit geringem Verdienst zwar die Pflicht, auf alle noch so kleinen Einkommen Beiträge für die AHV zu entrichten, nur schlagen sich die Einkommen auf dem Individuellen Konto nicht adäquat nieder. Beiträge generieren Leistungen, das sollte für alle gleichermassen gelten, ansonsten liegt eine Ungleichbehandlung vor.

Man könne nicht mehrere Einkommen zusammenzählen „wegen Durchführungsproblemen“. Diese Begründung hält nicht stand. In anderen Bereichen ist dies ebenfalls

möglich. Schwierig durchführbar darf kein Argument sein, wenn die Folge eine Ungleichbehandlung ist. Bei der Steuerrechnung werden auch alle Einkommen kumuliert und das steuerbare Einkommen ist die Grundlage für die Berechnung der AHV. Jede Person hat eine AHV-Nummer, die Arbeitgebenden müssen diese angeben. Der ökonomische Sachverhalt ist bei allen Einkommen derselbe, die Rechtsfolge ist unterschiedlich und in der Konsequenz ergibt dies ungleiche ökonomische Folgen – es handelt sich also um eine Ungleichbehandlung.

Diskriminierung von Grenzgänger und Grenzgängerinnen

Das Äquivalenzprinzip wird herangezogen, um Nichterwerbstätige und Geringverdienende gleich zu behandeln. Allerdings wird hierbei zwischen Erwerbstätigen, welche in Liechtenstein wohnhaft sind und Erwerbstätigen, welche im Ausland wohnhaft sind, unterschieden.

siehe die Erläuterungen auf Seite 12:

*Nichterwerbstätige und Geringverdienende, **die in Liechtenstein sind**, haben pro Jahr bereits nach geltender Rechtslage zumindest den Mindestbeitrag, der von einem hypothetischen Einkommen von 3'000 Franken ausgeht, zu leisten.*

Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung, aus dem folgt, dass alle Personen, welche in Liechtenstein erwerbstätig sind, obligatorisch Versicherte der AHV sind.

Durch die Nichtanrechnung der AHV Beiträge von Einkommen unter 3'000 Franken auf dem individuellen Konto gemäss Art 64 Abs. 2 werden Erwerbstätige mit Grenzgänger-Status diskriminiert. Die inländischen Erwerbstätigen müssen in diesem Fall – aus eigener Tasche - den Mindestbeitrag entrichten und haben somit die Gewähr, dass keine Beitragslücken entstehen. Als Grenzgängerin oder Grenzgänger generieren die Beiträge auf Einkommen unter 3'000 Franken keine Leistungen auf dem individuellen Konto und je nach Rechtslage im Ausland besteht ferner die Gefahr, dass Beitragslücken entstehen. Auch kann beispielsweise eine Grenzgängerin bei drei Jobs mit kleinen Pensen (zum Beispiel im Reinigungsgewerbe üblich) schlechter gestellt sein als bei einem Job, bei dem sie mehr als 3'000 Franken verdient. Dies ist eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes. Ferner stellt sich die Frage, ob dies EWR-rechtlich zulässig ist.

Verwaltungskosten, Art. 49

Die Regierung schlägt vor, den Rahmen für die Reservehaltung in Liechtenstein auf ein bis drei Jahresaufwände anzuheben. Es erscheint nicht zweckmässig, Verwaltungskostenbeiträge wegen des zu engen gesetzlichen Rahmens in kurzen Abständen erst herab- und dann wieder hinaufzusetzen, da Arbeitgeber langfristige Planungssicherheit und geringen Arbeitsaufwand für Abrechnungen schätzen.

Warum sollen Verwaltungskostenbeiträge nicht begrenzt sein? Das wird aus der Begründung nicht klar. Wir stellen uns die Frage, was aus dieser „Reserve“ finanziert wird?

Art. 99bis Übergangsbestimmung § 2

Ein Ziel dieser Revision ist auch, dass 12 Beitragsmonate nur bei einem Erwerb von mindestens 3'000 Franken bzw. der Mindestbeitrag einbezahlt wird, im Individuellen Konto gutgeschrieben werden. Allerdings kann eine solche Regelung nur pro futuro angewendet werden. Wer bis Inkrafttreten der neuen Regelungen im Kalenderjahr nicht zumindest den Mindestbeitrag (sic) entrichtet hat, darf nicht nach der neuen Regelung nachträglich "bestraft" werden.

Diese Übergangsbestimmung ist sehr wichtig, um eine Diskriminierung älterer Arbeitnehmender zu verhindern. Es sind vor allem ältere Frauen, die Beitragslücken haben, jüngere Frauen sind durch die Beitragspflicht aller Erwerbstätigen und der geltenden Mindestbeitragspflicht geschützt.

Definition des Beitragsjahrs auf Verordnungsebene

Die Regierung kann gemäss Art. 63bis Abs.2 die Definition eines vollen Beitragsjahres und damit indirekt die Beitragsdauer per Verordnung regeln. Aufgrund der Bedeutung der Beitragsdauer für die konkrete Ausgestaltung der Rente erachten wir dies als sehr problematisch. Warum gibt sich die Exekutive diese Handlungshoheit? Wir sind der Meinung, dass darauf geachtet werden muss, gesellschaftspolitische Weichenstellungen im Landtag und damit in der direkten Volksvertretung zu diskutieren, gerade bei einem Sozialwerk wie der AHV ist dies elementar und folgerichtig.

Regressprivileg

In Art. 82bis ff. ist der Rückgriff (Regress) und das Regressprivileg geregelt. *Regressprivileg bedeutet, dass eine grundsätzlich haftpflichtige Person keinem Regress unterliegt, weil sie zu einer bestimmten privilegierten Gruppe gehört, die nicht herangezogen werden soll (S. 27).*

Neu soll ein Regressprivileg für Familienangehörige und Arbeitgeber/Arbeitgeberinnen eingeführt werden – mit der Begründung des Familien- und Arbeitsfriedens. Familien und Arbeitgebende sind jedoch bzgl. der Folgen des Regresses keinesfalls vergleichbar. Ein Familienregressprivileg ist sicherlich sinnvoll und nachvollziehbar, beim Arbeitgeberregressprivileg haben wir jedoch Bedenken. Denn der Arbeitgebende hat eine Fürsorgepflicht und Fürsorgeverantwortung. Es besteht die Gefahr, dass die vorgesehene Regelung dazu führt, dass einzelne Arbeitgebende ihre Fürsorgepflicht unzureichend wahrnehmen, wenn sie etwaige finanzielle Folgen an die Sozialversicherung abgeben können. Um das Regressprivileg aufzuheben, ist dem Arbeitgebenden grobe Fahrlässigkeit nachzuweisen. Dieser Nachweis ist in der Praxis jedoch schwierig zu erbringen und es braucht langwierige Abklärungen, siehe Asbest-Fälle.

Wir fragen, ob das Regressprivileg für die Arbeitgeberschaft sinnvoll ist. Welche voraussichtliche statistische und finanzielle Relevanz haben Fälle, in denen ein solches Regressprivileg für Arbeitgebende Anwendung finden würde? Wir fordern, dass die Notwendigkeit einer solchen Bestimmung ausreichend begründet wird.

IVG

Einführung der Möglichkeit eines Vergleichs

Neu soll in den Sozialversicherungsgesetzen die Möglichkeit geschaffen werden, bei Streitigkeiten einen Vergleich abzuschliessen.

IVG, Art. 77quater Abs. 3 und 4

Wie bei der AHV (siehe Erläuterungen zu Art 83quinquies AHVG) kann sich auch in Sachen der Invalidenversicherung im Einzelfall anbieten (Abs. 3), statt einer Leistungs- oder Beitragsverfügung oder Entscheidung einen Vergleich abzuschliessen, um eine Streitigkeit einvernehmlich zu beenden. Der Vergleich ist in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen.

Gemäss Abs. 4 soll wie bei der AHV nicht nur im Abklärungsverfahren ein Vergleich möglich sein, sondern auch in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren.

Wir wünschen zu dieser Neuerung vertiefende Ausführungen:

Was ist die Intention bei der Einführung des Vergleichs? Geht es um eine Entlastung der Gerichte aufgrund der Zunahme langwieriger Gerichtsverfahren? Sollen jahrelange Verfahren im Interesse der Versicherten, des Versicherers möglichst vermieden werden?

Wirkt sich dieser Hebel für die Versicherten eher positiv oder negativ aus? Unserer Einschätzung nach hängt eine positive Wirkung für die Versicherten stark davon ab, ob eine vorgängige rechtliche Beratung der Versicherten gewährleistet ist. Haben sie, falls nötig, in solchen Fällen Zugang zur Verfahrenshilfe?

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anmerkungen, Anregungen und die aufgeworfenen Fragen bei der gegenwärtigen Revision des AHVG, IVG, ELG, FZG und ALVG einzubeziehen.

Freundliche Grüsse

im Namen des Vorstands des Frauennetzes Liechtenstein

Claudia Heeb-Fleck