

10.108

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und
Hinterlassenenversicherung (AHVG)
(Verbesserung der Durchführung)**

vom 3. Dezember 2010

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Dezember 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Am 1. Oktober 2010 wurde die 11. AHV-Revision in der Schlussabstimmung des Nationalrates abgelehnt. Die Vorlage enthielt zahlreiche Verbesserungen für die Durchführung der Versicherung, welche völlig unbestritten waren. Um deren Inkraftsetzung rasch zu ermöglichen, unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Vorlage mit denjenigen Massnahmen, welche in den bisherigen Diskussionen zur 11. AHV-Revision unbestritten waren und für die Durchführung Fortschritte und Vereinfachungen mit sich bringen. Die wichtigsten Punkte sind:

Durchführungsfragen und Beiträge

- Beiträge der Nichterwerbstätigen: der Höchstbeitrag wird so festgelegt, dass er grundsätzlich das 50-fache des Mindestbeitrages ausmacht. Diese Lösung stellt die ursprüngliche Relation zwischen Mindest- und Höchstbeitrag wieder her.*
- Der Beitragsbezug soll ausserdem mit verschiedenen Massnahmen erleichtert werden.*

Organisatorisches

- Die Organisation der AHV mit ihren verschiedenen Trägern ist für die dezentrale Durchführung positiv, verlangt aber für bestimmte Aufgaben eine zentrale Koordination und Steuerung. Die Kostenübernahme erfolgt durch den AHV-Fonds.*
- Schaffung eines Ergänzungsleistungsregisters: Mit dem Register wird sowohl die Beschaffung von zuverlässigen Daten zu statistischen Zwecken wie die Informationen in der Durchführung erleichtert.*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	544
1 Ausgangslage	546
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	546
2.1 Änderung des AHVG	546
2.2 Änderung weiterer Bundesgesetze	565
2.2.1 Änderung des Registerharmonisierungsgesetzes	565
2.2.2 Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung	565
2.2.3 Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	565
2.2.4 Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung	567
2.2.5 Änderung des Bundesgesetzes über die Militärversicherung	567
2.2.6 Änderung des Erwerbsersatzgesetzes	567
2.2.7 Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes	568
3 Auswirkungen	568
3.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Versicherung	568
3.2 Auswirkungen auf den Bund	569
3.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	569
3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	569
3.5 Auswirkungen auf das Personal, die Informatik und die Vollzugsorgane sowie übrige Auswirkungen	569
4 Rechtliche Aspekte	570
4.1 Verfassungsmässigkeit	570
4.2 Verhältnis zum ATSG	570
4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	570
4.4 Erlassform	571
 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung <i>(Entwurf)</i>	 573

Botschaft

1 Ausgangslage

Nach langen und intensiven politischen Bemühungen und Diskussionen wurde in der Herbstsession 2010 die jüngste Vorlage zu einer umfassenden Revision der AHV abgelehnt. Diese Vorlage enthielt einesteils eine Vielzahl von unbestrittenen Massnahmen, welche die Durchführung verbessern und vereinfachen sollten, andererseits aber auch umstrittene Punkte im Leistungs- und Finanzierungsbereich welche angesichts der demografischen Entwicklung insbesondere für das längerfristige Gleichgewicht der Versicherung von Bedeutung sind (Anhebung des Frauenrentenalters, Flexibilisierung des Rentenvorbezugs etc.).

Zur Frage des weiteren Vorgehens hat das Departement des Innern im November 2010 Hearings mit den Parteien und Sozialpartnern durchgeführt. Dabei hat sich herausgestellt, dass auf den bisherigen Arbeiten von Bundesrat und Parlament aufgebaut werden kann und all diejenigen Massnahmen, welche in den bisherigen Diskussionen unbestritten waren und in der Durchführung Fortschritte und Vereinfachungen mit sich bringen, möglichst rasch beschlossen und umgesetzt werden sollten. Dieses Vorgehen entspricht einem allgemeinen Konsens, und für sämtliche Revisionspunkte kann auf die diesbezüglichen umfassenden Grundlagen in der Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur 11. AHV-Revision (BBl 2006 1957) verwiesen werden.

Demgegenüber benötigt die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine tiefgreifende Revision, welche auf der einen Seite die Lösung der sich mittelfristig abzeichnenden demografiebedingten finanziellen Probleme der Versicherung bringen soll und andererseits auch neue Prinzipien für die Verwaltungsführung einführt (corporate governance, internes Kontrollsystem, Risikomanagement, Entwicklung der Informatik), noch eine gewisse Zeit. Es ist vorgesehen, dem Parlament in der nächsten Legislatur eine entsprechende Botschaft zu unterbreiten.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Änderung des AHVG

Art. 1a Abs. 2 Bst. c

Artikel 1a AHVG regelt die Versicherungsunterstellung im Obligatorium. Während Absatz 1 als Grundvoraussetzungen hiefür insbesondere den Wohnsitz und die Erwerbstätigkeit in der Schweiz erwähnt, sieht Absatz 2 Buchstabe c eine Ausnahme vor für Fälle, in denen diese Voraussetzungen nur für verhältnismässig kurze Zeit erfüllt werden. Absatz 2 Buchstabe c wurde bei der Einführung der AHV vor allem aus administrativen Gründen erlassen. Der Gesetzgeber betrachtete seinerzeit den Aufwand für eine Versicherungsunterstellung im Vergleich zum Beitragsaufkommen als unverhältnismässig. Dieses Argument behält seine volle Gültigkeit für die Selbstständigerwerbenden sowie die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne beitragspflichtige Arbeitgeber. Mangels ausreichender Kontrollmittel soll die Befreiung für diese beiden Kategorien beibehalten werden, wenn sie die Versiche-

rungsvoraussetzungen nur für eine verhältnismässig kurze Zeit erfüllen. Absatz 2 Buchstabe c wird in diesem Sinne präzisiert. Dagegen verursacht die Unterstellung und die Beitragerhebung bei den Personen, die von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber in der Schweiz entlohnt werden, keine nennenswerten Probleme mehr. Gestützt auf die Rechtsprechung (Zeitschrift für die Ausgleichskassen [ZAK] 1985 S. 567) können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in der Schweiz für eine hiesige Arbeitgeberin oder einen hiesigen Arbeitgeber in einer Weise tätig sind, die sich nicht von einem üblichen Arbeitsverhältnis unterscheidet, nicht für eine verhältnismässig kurze Zeit befreit werden. Schliesslich kann die Befreiung in gewissen Fällen die Angehörigen von Staaten benachteiligen, mit denen die Schweiz ein Abkommen betreffend Alters-, Hinterlassenen-, Invaliden- und Arbeitslosenversicherung abgeschlossen hat. Aus diesem Grunde wird die Befreiung wegen Erfüllen der Versicherungsvoraussetzungen nur für eine verhältnismässig kurze Zeit für Personen aufgehoben, die von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber in der Schweiz entlohnt werden. Auf die Erwähnung der Nichterwerbstätigen wird in der Ausnahmebestimmung verzichtet, da Personen, welche die Voraussetzung des verhältnismässig kurzen Aufenthaltes erfüllen, für die Dauer dieses Aufenthaltes keinen Wohnsitz in der Schweiz begründen und somit bereits aufgrund der allgemeinen Unterstellungsregeln von der Versicherung ausgenommen sind.

Die Bestimmung steht unter Vorbehalt des Staatsvertragsrechts und ist daher insbesondere nicht anwendbar auf Personen, welche aufgrund der massgebenden Bestimmungen des EU-Rechts in der Schweiz versichert sind.

Art. 2 Abs. 4 und 5

Abs. 4

Bei der Bestimmung handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung. Der dem Rentenindex gemäss Artikel 33^{ter} AHVG angepasste Mindestbeitrag in der freiwilligen Versicherung beträgt 774 Franken im Jahr¹.

Abs. 5

Der dem Rentenindex gemäss Artikel 33^{ter} AHVG per 1. Januar 2011 angepasste Mindestbeitrag in der freiwilligen Versicherung beträgt 774 Franken im Jahr². Der Höchstbeitrag wird analog zu Artikel 10 Absatz 1 AHVG neu an die Höhe des Mindestbeitrages gekoppelt (vgl. Erläuterung zu Artikel 10 Absatz 1 AHVG). In der obligatorischen Versicherung wird der Höchstbeitrag auf das Fünzigfache des Mindestbeitrages erhöht. In der freiwilligen Versicherung ist jedoch dieser Faktor um die Hälfte zu reduzieren, da der Mindestbeitrag doppelt so hoch ist wie in der obligatorischen Versicherung. Der Höchstbeitrag wird somit auf das Fünfundzwanzigfache des Mindestbeitrages erhöht.

¹ Ab 1. Januar 2011 geltender Wert gemäss Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS **2010 4577** (SR **831.108**).

² Ab 1. Januar 2011 geltender Wert gemäss Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS **2010 4577** (SR **831.108**).

Art. 3 Abs. 4 (neu)

Die Beiträge nichterwerbstätiger verheirateter Personen gelten nach Artikel 3 Absatz 3 AHVG grundsätzlich als bezahlt, sofern der erwerbstätige Ehegatte Beiträge in der doppelten Höhe des Mindestbeitrags entrichtet hat. In BGE 130 V 49 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht entschieden, dass die eigenen Beiträge einer nichterwerbstätigen Person nicht als bezahlt gelten, wenn deren erwerbstätiger Ehegatte Anspruch auf eine Altersrente hat. Das höchste Gericht ist dabei aus gesetzesystematischen Überlegungen vom klaren Wortlaut des AHVG abgewichen und hat befunden, die Beitragsbefreiung nach Artikel 3 Absatz 3 AHVG greife nur dann und solange, als die Voraussetzungen für die Teilung und hälftige Anrechnung des vom erwerbstätigen Ehegatten erzielten Einkommens (*Splitting*) gegeben seien. Mit Urteil vom 26. Januar 2007 (BGE 133 V 201) hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung insofern präzisiert, als es erkannt hat, die erwähnte Beitragsbefreiung sei auch anwendbar, sobald die nichterwerbstätige versicherte Person nach Eintritt des ersten Versicherungsfalles Alter bei ihrem erwerbstätigen Ehegatten genügend Einkommen ausweist, um in den Genuss der maximalen Altersrente entsprechend den erworbenen Beitragsjahren bei Vollendung des 64. oder 65. Altersjahres zu kommen. Die der neuen Rechtsprechung angepasste Praxis stösst auf grosses Unverständnis bei den Betroffenen. Um eindeutig klarzustellen, dass eine erwerbstätige Person auch nach Erreichen des Rentenalters ihren jüngeren, nichterwerbstätigen Ehegatten durch die Bezahlung des doppelten Mindestbeitrages befreien kann, ist in einem neuen Absatz 4 von Artikel 3 AHVG eine entsprechende Regelung zu treffen (*Bst. b*). Gleichzeitig ist eine für den Vollzug wichtige Präzisierung in Buchstabe a von Artikel 3 Absatz 4 vorzunehmen, mit welcher klargestellt wird, dass die Regel zur Beitragsbefreiung aufgrund der Beitragszahlungen des Ehegatten auch für diejenigen Kalenderjahre gilt, in denen die Ehe aufgelöst oder geschieden wird.

Art. 6 Abs. 1

Artikel 6 Absatz 1 AHVG regelt die Beitragspflicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne beitragspflichtige Arbeitgeber (ANOBAG). Bei den ANOBAG handelt es sich um Personen, die:

- in der Schweiz tätig sind für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland (zur speziellen Situation der ANOBAG im EU-Raum vgl. unten) oder für Arbeitgeber mit Sitz in der Schweiz, welche hier aber von der Beitragspflicht befreit sind (z.B. diplomatische Missionen oder internationale Organisationen mit Sitzabkommen usw.);
- in der Schweiz wohnhaft sind, ihre Erwerbstätigkeit aber in einem Staat ausüben, mit dem die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat;
- gemäss Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe a oder b AHVG freiwillig der obligatorischen Versicherung beitreten.

Heute bezahlen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber nach Artikel 6 Absatz 1 AHVG AHV-Beiträge in der Höhe von 7,8 Prozent des massgebenden Lohnes. Beträgt der Lohn weniger als 55 700³ Fran-

³ Ab 1. Januar 2011 geltender Wert gemäss Art. 1 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS 2010 4577 (SR **831.108**).

ken pro Jahr, so vermindert sich der Beitragssatz nach einer sinkenden Beitragsskala auf 4,2 Prozent. Diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden also sowohl in Bezug auf den privilegierten Beitragssatz als auch auf die sinkende Beitragsskala den Selbstständigerwerbenden gleichgestellt. Allerdings bezahlen sie im Unterschied zu diesen keine Verwaltungskostenbeiträge.

Mit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und ihren Mitgliedstaaten⁴ und der Mitwirkung der Schweiz am Koordinationsrecht der EU haben sich aus dem Institut des ANOBAG gewisse Unzulänglichkeiten ergeben: Das EU-Recht geht vom Grundsatz aus, dass Arbeitgeber mit Sitz in einem EU-Staat, deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz versichert sind, auch gegenüber der schweizerischen Sozialversicherung beitragspflichtig sind. Dieselbe Regelung gilt grundsätzlich auch für Arbeitgeber in EFTA-Mitgliedstaaten aufgrund des EFTA-Übereinkommens⁵. Die Beitragspflicht von ausländischen Arbeitgebern in der schweizerischen AHV ergibt sich somit direkt aus dem EU-Recht, was durch eine Ergänzung von Artikel 12 Absatz 3 AHVG nun im innerstaatlichen Recht ersichtlich gemacht wird. Das EU-Recht räumt für die erwähnte Konstellation aber auch die Möglichkeit ein, dass (bezogen auf das uns interessierende Beispiel mit den in der Schweiz versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) die ausländischen Arbeitgeber mit ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vereinbaren, dass diese ihre Beiträge in der Schweiz selber abrechnen (Art. 109 der Verordnung [EWG] Nr. 574/72⁶). Die Schweiz konnte diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das bereits bestehende Institut der ANOBAG zur Verfügung stellen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche eine solche Vereinbarung abgeschlossen haben, bezahlen ihre Beiträge in der Schweiz somit wie ANOBAG.

In der Praxis ergeben sich daraus jedoch zum Teil schwer nachvollziehbare unerwünschte Folgen: Die ausländischen Arbeitgeber sind mit Abschluss einer Vereinbarung nach Artikel 109 der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 nämlich verpflichtet, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit dem Lohn die vollen Arbeitgeberbeiträge, einschliesslich der entsprechenden Verwaltungskostenbeiträge, auszuführen, währenddem die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund des geltenden Artikel 6 Absatz 1 AHVG AHV-Beiträge von nur 7,8 Prozent abliefern müssen und sogar noch von der sinkenden Beitragsskala profitieren können. Fällt das Einkommen z.B. in den untersten Bereich der sinkenden Skala, sind nach dem heutigen Artikel 6 Absatz 1 AHVG nur 4,2 Prozent an Beiträgen auf dem massgebenden Lohn zu entrichten. Die Arbeitgeber übernehmen in diesem Fall mit dem Arbeitgeberbeitrag somit die gesamten AHV-Beiträge ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese Konsequenz des schweizerischen Rechts lässt sich kaum begründen und ist daher nach Meinung des Bundesrates zu beseitigen, indem die ANOBAG bezüglich Beitragshöhe gleich behandelt werden wie «normale» Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Selbst wenn die Arbeitgeber (abgesehen von den erwähnten Fällen von Arbeitgebern mit Sitz im EU/EFTA-Raum) nicht verpflichtet sind, mit den schweizerischen Durchführungsorganen abzurechnen und dabei den Arbeitgeberbeitrag zu entrichten, so dürfen die Folgen eines höheren Beitragssatzes für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht überinterpretiert werden. Oft wird nämlich eine Übernahme oder

4 SR 0.142.112.681

5 SR 0.632.31

6 SR 0.831.109.268.11

eine Beteiligung der Arbeitgeber im internen (arbeitsvertraglichen) Verhältnis ausdrücklich vereinbart. Somit ist die Situation der ANOBAG nicht vergleichbar mit derjenigen der Selbstständigerwerbenden, welche tatsächlich alleine für ihre Beiträge aufzukommen haben. Die hier vorgeschlagene Änderung von Artikel 6 AHVG hat auch keine präjudizielle Auswirkung auf die Höhe der Beiträge der Selbstständigerwerbenden.

Auch in Bezug auf die Personen, die in Anwendung von Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe a oder b AHVG freiwillig der obligatorischen Versicherung beitreten, lässt sich der privilegierte Beitragssatz nicht rechtfertigen. Diese Kategorie von ANOBAG, für welche die Versicherung in der Schweiz regelmässig eine Zusatzversicherung darstellt, profitiert nämlich von der Solidarität der Versichertengemeinschaft sowie der öffentlichen Hand und soll zu dieser Solidarität im gleichen Rahmen wie die übrigen Versicherten beitragen. Auch die nach Artikel 2 AHVG freiwillig versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen seit dem 1. Januar 2001 den vollen Beitragssatz, ohne in den Genuss der sinkenden Skala zu kommen. Der Bundesrat schlägt daher vor, Artikel 6 Absatz 1 AHVG in dem Sinn zu ändern, dass für sämtliche Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit der gleiche Beitragssatz von 8,4 Prozent zur Anwendung gelangen soll. Sollten wirtschaftlich schwächere Versicherte ihre Beiträge nicht bezahlen können, steht ihnen immer noch die Möglichkeit offen, eine Herabsetzung bzw. einen Erlass der Beiträge nach Artikel 11 AHVG zu verlangen.

Im Jahr 2007 rechneten rund 3500 Versicherte ihre Beiträge als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber ab. Sie erzielten ein durchschnittliches Einkommen von rund 66 000 Franken. Aufgrund dieser Zahlen kann davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung Mehreinnahmen von rund 2 Millionen Franken zur Folge haben wird.

Art. 7

Globallöhne sollen bestimmten Kategorien von Unselbstständigerwerbenden Anwartschaften auf angemessene Versicherungsleistungen sichern. Entsprechend dem gesetzlich verankerten Prinzip der Beitragserhebung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 4 AHVG) muss die Beitragsfestsetzung aufgrund von Globaleinkommen, d.h. aufgrund fiktiver Bemessungsgrundlagen, die Ausnahme bleiben. In den letzten Jahren ist die Bedeutung der Globallöhne stark zurückgegangen. Die effektiven Löhne liegen heutzutage fast ausnahmslos über den Globallohnansätzen. Der aktuelle Anwendungsbereich der Norm beschränkt sich denn auch auf mitarbeitende Familienmitglieder in der Landwirtschaft. Darüber hinaus ist die Bestimmung obsolet. Der Vorschlag des Bundesrats trägt diesem Umstand Rechnung.

Art. 8 Abs. 1 und 2

Bei Artikel 8 geht es um eine Grundsatzregel zu den Beiträgen Selbstständigerwerbender. In Absatz 1 werden lediglich die Grenzbeträge der sinkenden Skala, welche periodisch dem Rentenindex gemäss Artikel 33^{ter} angepasst werden, aktualisiert: die

Grenzen der sinkenden Beitragsskala belaufen sich auf 55 700 Franken (obere Grenze) und 9300 Franken⁷.

Bei Absatz 2 geht es ebenfalls um Nachführungen im Zusammenhang mit der Anpassungen gemäss dem Rentenindex: Die Grenze des Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit, unterhalb derer der Mindestbeitrag geschuldet ist, beträgt 9200 Franken, der Mindestbeitrag 387 Franken im Jahr⁸. Darüber hinaus geht es aber um eine Gesetzesänderung, welche ein Problem von Personen löst, welche mit einer selbstständigen Tätigkeit ein sehr geringes Einkommen erzielen, gleichzeitig aber auch einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Heute gilt die Vorschrift zur Bezahlung des Mindestbeitrags auf dem Einkommen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ohne jede Ausnahme. Grund dieser Regelung war die Absicht, Beitragslücken von Versicherten, welche ausschliesslich eine selbstständige Erwerbstätigkeit ohne oder bloss mit einem sehr bescheidenen Einkommen ausüben, zu verhindern. Dieses Problem der drohenden Beitragslücken stellt sich indessen nicht bei Personen, die aus einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zwar nur ein geringes Einkommen erzielen, aber auf einem Arbeitnehmereinkommen bereits genügend hohe Beiträge bezahlen, so dass sie keine Beitragslücken erleiden. Es ist nicht nötig, den Mindestbeitrag von Selbständigerwerbenden zu verlangen, die den entsprechenden Betrag bereits auf dem Einkommen aus einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit entrichtet haben. Entsprechend ist neu im zweiten Satz von Absatz 2 eine Sonderregel aufzunehmen, wonach diese Personen verlangen können, Beiträge zum niedrigsten Satz der sinkenden Beitragsskala zu entrichten.

Der heutige zweite Satz von Absatz 2, welcher die Ausnahme geringfügiger Einkommen aus Nebenerwerb vom Beitragsbezug betrifft, gehört aus systematischen Gründen zu Artikel 14 und wird dorthin verschoben.

Art. 9 Abs. 2 Bst. d und. f sowie Abs. 4

Artikel 9 AHVG regelt, wie das beitragspflichtige Einkommen von Selbständigerwerbenden ermittelt wird. Hier sind verschiedene Neuerungen und Präzisierungen vorgesehen.

Abs. 2 Bst. d

Artikel 9 Absatz 2 AHVG zählt die Abzüge, die vom Bruttoeinkommen getätigt werden dürfen, abschliessend auf. Im Sinne einer Ausnahme wurde bisher der steuerlich zulässige Abzug der Beiträge an die AHV, die IV und die EO in Buchstabe d für die Bemessung der AHV-Beiträge ausdrücklich ausgeschlossen. Diese Regelung bleibt materiell unverändert, sie soll aber im Rahmen der Neuregelung der Beitragsaufrechnung in den neuen Absatz 4 überführt werden. Zugleich wird der veraltete Begriff «Zuwendungen für Zwecke der Wohlfahrt des Personals» durch den aktuellen steuerrechtlichen Begriff der «Zuwendungen an Vorsorgeeinrichtungen zugunsten des eigenen Personals» ersetzt (vgl. Art. 27 Abs. 2 Bst. c des BG vom 14. Dez. 1990 über die direkte Bundessteuer, DBG; SR 642.11).

⁷ Ab 1. Januar 2011 geltende Werte gemäss Artikel 1 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS 2010 4577 (SR 831.108).

⁸ Ab 1. Januar 2011 geltende Werte gemäss Artikel 2 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS 2010 4577 (SR 831.108).

Abs. 2 Bst. f

Mit dem Zinsabzug auf dem im Betrieb investierten Eigenkapital soll der Vermögensertrag ausgeschieden werden, der im Unterschied zum Erwerbseinkommen in der AHV nicht beitragspflichtig ist. Die Höhe des Zinssatzes wurde früher vom Bundesrat auf Antrag der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission festgesetzt. Der Satz hat einen Einfluss auf die Höhe der Beiträge, welche die Selbstständigerwerbenden bezahlen müssen. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung müssen die Grundzüge einer Regelung in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten sein. Die massgebenden Kriterien zur Bestimmung des Zinssatzes sollen deshalb neu auf Gesetzesstufe, d.h. konkret in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe f AHVG umschrieben werden, wobei die bisher verwendeten Kriterien beibehalten werden.

So wird der Zinssatz auch künftig nach der üblichen Rendite berechnet, welche Anleger und Anlegerinnen mit einer dauerhaften Investition in Schweizer Firmen erzielen. Der für die Zinssatzbestimmung massgebende Indikator wird gleich wie im heutigen Artikel 18 Absatz 2 AHVV umschrieben. Einzelheiten wie die Rundungsregeln und den Verweis auf die Statistik der Schweizerischen Nationalbank wird weiterhin der Bundesrat regeln. Das heute faktisch schon überholte Antragsrecht der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission kann im Gesetz aufgehoben werden.

Abs. 4

Wie in den Erläuterungen zu Absatz 2 Buchstabe d erwähnt, können Selbstständigerwerbende die von ihnen geleisteten persönlichen Beiträge an die AHV, die IV und die EO steuerlich in Abzug bringen (für die direkte Bundessteuer vgl. Art. 33 Abs. 1 Bst. d und f DBG). Bei der AHV ist dieser Abzug nicht zulässig. Zu dem von den kantonalen Steuerbehörden ermittelten Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit (Art. 9 Abs. 3 AHVG) ist daher der steuerseitig getätigte Abzug wieder aufzurechnen. Diese Beitragsaufrechnung gebietet sich allein schon aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Unselbstständigerwerbenden, deren Beiträge von den Arbeitgebern auf dem Bruttoeinkommen (d.h. vor Abzug der AHV/IV/EO-Arbeitnehmerbeiträge) erhoben werden. Bei der Beitragsaufrechnung geht es also darum, eine steuerrechtlich, nicht aber ahv-rechtlich zulässige Operation wieder rückgängig zu machen.

Die Beitragsaufrechnung war früher primär Aufgabe der Ausgleichskassen, wurde aber – nach eingehenden Vorarbeiten, in welche auch die kantonalen Steuerbehörden miteinbezogen wurden – an die Steuerbehörden übertragen: Der Bundesrat verpflichtete diese am 1. März 2000 mit einer Änderung von Artikel 27 Absatz 1 AHVV (AS 2000 1441) zur Aufrechnung der steuerseitig abgezogenen persönlichen Beiträge. Entsprechend wurden auch die Vergütungen der Ausgleichskassen an die kantonalen Steuerbehörden pro Steuermeldung substanziell erhöht. Diese Lösung erscheint sachgerecht: Was auf Steuerseite abgezogen wird, ist auch auf Steuerseite wieder aufzurechnen. Nach der Einführungsphase zeigten sich in der Folge rasch Durchführungsschwierigkeiten. Die Ausgleichskassen müssen daher in vielen Fällen die Beitragsaufrechnung gestützt auf ihre eigenen Daten vornehmen. Die Schweizerische Steuerkonferenz beantragte den Bundesbehörden mehrfach, sie von der Pflicht zur Beitragsaufrechnung wieder zu entbinden. Im Interesse der Rechtsgleichheit und Praxistauglichkeit sind die kantonalen Steuerbehörden von der Beitragsaufrechnung und vom entsprechenden Meldeverkehr zu entlasten. Überträgt man die Aufrechnung jedoch (wieder) den Ausgleichskassen, muss man sich bewusst sein, dass die auf Steuerseite tatsächlich abgezogenen Beiträge nicht zwingend mit den

auf AHV-Seite aufgerechneten übereinstimmen. Denn die AHV-Ausgleichskassen kennen den steuerlichen Abzug nicht und er wird ihnen auch nicht mehr gemeldet. Um Diskussionen bezüglich der nicht übereinstimmenden Beträge auf Steuer- und AHV-Seite im Einzelfall vorzubeugen, ist die neue Lösung auf Gesetzesstufe zu verankern, was ihr im Übrigen auch eine erhöhte Transparenz verschafft.

Die vom Bundesrat nun in einem neuen Absatz 4 von Artikel 9 AHVG vorgeschlagene prozentuale Beitragsaufrechnung geht davon aus, dass es sich bei dem von den Steuerbehörden gemeldeten Einkommen um ein Nettoeinkommen handelt, die AHV/IV/EO-Beiträge also bereits in Abzug gebracht wurden. Es wird daher im Sinne einer Prozentaufrechnung auf 100 Prozent aufgerechnet. Eine solche Aufrechnung erlaubt auch die Berücksichtigung der für die Selbstständigerwerbenden gültigen sinkenden Beitragsskala. Oberhalb der sinkenden Skala wird das gemeldete Einkommen unter Berücksichtigung des zur Zeit (2010) geltenden AHV/IV/EO-Beitragsatzes von 9,5 Prozent einem Nettoeinkommen von 90,5 Prozent gleichgesetzt und anschliessend auf 100 Prozent aufgerechnet.

Die vorgeschlagene prozentuale Beitragsaufrechnung hat den Vorteil der Einfachheit und erleichtert somit die Durchführung.

Art. 9^{bis} Anpassung und der sinkenden Beitragsskala
und des Mindestbeitrages

Die bisherige Sachüberschrift vor Artikel 9^{bis} AHVG ist unvollständig, da die Bestimmung nicht nur die Anpassung der sinkenden Skala, sondern auch jene des Mindestbeitrages enthält. Der Titel wird entsprechend angepasst. Der Verweis auf Artikel 6 wird gestrichen, da die sinkende Beitragsskala für die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber aufgehoben werden soll. Im Übrigen wird die Bestimmung dahingehend präzisiert, dass der Mindestbeitrag auch für die Nichterwerbstätigen an den Rentenindex angepasst werden kann. Damit sind sämtliche Delegationen zur Anpassung von Beitragswerten in der gleichen Bestimmung zusammengefasst, und der bisherige Verweis auf Artikel 9^{bis} für die Nichterwerbstätigen in Artikel 10 Absatz 1 kann aufgehoben werden.

Art. 10 Abs. 1, 2 und 2^{bis}

Abs. 1

Nichterwerbstätige Versicherte bezahlen heute gemäss Artikel 10 Absatz 1 AHVG entsprechend ihren sozialen Verhältnissen einen Beitrag an die AHV von 387⁹ bis 8400 Franken. Dem Bundesrat wird mit einem Verweis auf Artikel 9^{bis} AHVG (vgl. oben) die Kompetenz erteilt, den Mindestbeitrag für Nichterwerbstätige dem Rentenindex nach Artikel 33^{ter} AHVG anzupassen. Der Mindestbeitrag, der bis 1960 12 Franken pro Jahr betrug, wurde im Verlaufe der Jahre immer wieder proportional zur Minimalrente bzw. zum Mischindex erhöht, letztmals per 1. Januar 2011 auf 387 Franken.

⁹ Ab 1. Januar 2011 geltender Wert gemäss Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS 2010 4577 (SR 831.108).

Für den Höchstbeitrag fehlt es indessen an einem entsprechenden Anpassungsmechanismus. Ursprünglich und bis anfangs der Siebzigerjahre entsprach der Höchstbeitrag ungefähr dem Fünfzigfachen des Mindestbeitrages. Letztmals wurde der Höchstbeitrag 1975 auf 8400 Franken (d.h. das Hundertfache des damaligen Mindestbeitrages) festgelegt. Seither blieb der Höchstbeitrag unverändert, während der Mindestbeitrag sich fast verfünffachte. Um der im Laufe der Zeit eingetretenen Verzerrung der Verhältnisse entgegenzutreten und die ursprünglichen Relationen wieder herzustellen, hat das Parlament im Rahmen der Beratungen zur Neufassung der 11. AHV-Revision eine Lösung entwickelt, welche wieder aufgenommen wird. Mit der Einführung einer Koppelung des Höchstbeitrages an den Mindestbeitrag im Verhältnis 1:50 werden sozial sehr gut gestellte Nichterwerbstätige gegenüber heute etwas stärker belastet, womit der Solidaritätsgedanke wieder besser zum Tragen kommt. Nur sehr wenige beitragspflichtige Nichterwerbstätige bezahlen heute den Maximalbeitrag. Die mit der Aufhebung des starren Maximalbeitrages verbundenen Mehreinnahmen werden auf 2 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Der letzte Satz von Absatz 1, welcher einen Verweis auf Artikel 9^{bis} AHVG enthält, kann gestrichen werden. Die Anpassung des Mindestbeitrages für Nichterwerbstätige ist neu in Artikel 9^{bis} AHVG geregelt.

Abs. 2

Nichterwerbstätige Studenten und Studentinnen bezahlen in der AHV den Mindestbeitrag. Der Begriff «Studierende» deckt eine Vielfalt von Verhältnissen ab: Es werden darunter Personen verstanden, welche sich regelmässig und vollzeitlich oder bloss nebenberuflich der Ausbildung widmen und eine mittlere oder höhere Lehranstalt besuchen, und zwar zur Weiterbildung, zur Vorbereitung auf eine Berufstätigkeit, aus wissenschaftlichem Interesse oder auch bloss zur sinnvollen Lebensgestaltung. In dem Masse, als Buchstabe a von den allgemeinen Vorschriften über die Beitragsfestsetzung der Nichterwerbstätigen abweicht, ist seine Anwendung auf Studierende zu beschränken, die über keine eigenen Mittel verfügen. Aus diesem Grunde schlägt der Bundesrat vor, ein Höchstalter festzulegen, bis zu welchem die Studierenden nur den Mindestbeitrag schulden, nämlich 25 Jahre. Er ist der Meinung, dass nur junge Leute, die eine erste vollzeitliche Berufsausbildung absolvieren, in den Genuss des Mindestbeitrages kommen sollen. Das Alter 25 bildet in der Regel auch die oberste zeitliche Grenze für Sozialversicherungsleistungen an Personen in Ausbildung (zum Beispiel Art. 25 Abs. 5 AHVG; Art. 22 Abs. 3 BVG; Art. 30 Abs. 3 UVG, Art. 3 Abs. 1 Bst. b FamZG). Studierende, welche die Altersgrenze von 25 Jahren überschritten haben, sollen Beiträge im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen nach Artikel 10 Absatz 1 AHVG leisten. Verfügen über 25-jährige in Ausbildung stehende Personen weder über Renteneinkommen noch über Vermögen, entrichten sie weiterhin den Mindestbeitrag. In Artikel 1a Absatz 3 Buchstabe a AHVG wird als obere Grenze für die Weiterführung der Versicherung von nichterwerbstätigen Studierenden ohne Wohnsitz in der Schweiz der 31. Dezember des Jahres vorgesehen, in dem sie das 30. Altersjahr vollenden. Dabei handelt es sich aber lediglich um eine etwas grosszügigere Regelung, um solche Personen auch während der Ausbildung im Versicherungsobligatorium behalten zu können. Leben sie in guten bis sehr guten sozialen Verhältnissen, müssten jedoch auch sie höhere Beiträge als den Mindestbeitrag entrichten.

Aus öffentlichen Mitteln unterstützte Versicherte schulden seit jeher den Mindestbeitrag. In einigen Kantonen gab es in den letzten Jahren Bestrebungen, die Sozialhilfe differenzierter auszugestalten. So werden teilweise neben Fürsorgeleistungen im traditionellen Sinn unter bestimmten Auflagen Mindesteinkommen der Sozialhilfe ausgerichtet. Diese Mindesteinkommen der Sozialhilfe gleichen hinsichtlich Berechnung der gewährten Leistungen jedoch der Fürsorge. Aus diesem Grunde schlägt der Bundesrat vor, dass Personen, die ein Mindesteinkommen der Sozialhilfe beziehen, wie die von der traditionellen Fürsorge unterstützten Personen lediglich den Mindestbeitrag entrichten sollen. Das Gesetz wird entsprechend präzisiert (*Bst. b*).

Buchstabe c übernimmt die bisherige Regelung. Er betrifft vor allem nichterwerbstätige Versicherte, die dauernd finanziell unterstützt werden, allerdings nicht vom Staat, sondern durch karitative Institutionen oder durch eine Kirche. Sie bezahlen ebenfalls den Mindestbeitrag. Nicht zu dieser Gruppe gehören Personen, die freiwillig und ohne wirtschaftlichen Zwang Leistungen von Dritten erhalten.

Abs. 2^{bis}

Der bisherige zweite Satz von Absatz 2 wird neu in einem Absatz 2^{bis} geregelt. Der neue Absatz enthält keine materiellen Änderungen.

Art. 12 Abs. 3

Der heutige Artikel 12 AHVG geht davon aus, dass all jene Arbeitgeber beitragspflichtig sind, «die in der Schweiz eine Betriebsstätte haben». Auch wenn das innerstaatliche Recht dies nicht vorsieht, können nach dem EU-Recht auch ausländische Arbeitgebende in der AHV beitragspflichtig werden. Dies ist grundsätzlich immer dann der Fall, wenn ein Arbeitgeber mit Sitz in einem EU/EFTA-Staat in der Schweiz versicherte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt. Aus Transparenzgründen ist es daher angezeigt, im innerstaatlichen Recht diese Konstellation aufzuzeigen. Die Anpassung drängt sich umso mehr auf, als für den gegenteiligen Fall, nämlich für eine Beitragsbefreiung von Arbeitgebern mit Sitz in der Schweiz, Absatz 3 bereits heute ausdrücklich das internationale Recht vorbehält. Dieser Vorbehalt des internationalen Rechts soll nun auch für die Erfassung von ausländischen Arbeitgebern durch die schweizerische AHV sichtbar sein.

Art. 14 Abs. 6 (neu)

Die Einkommensgrenze für die Befreiung geringfügiger Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit wird neu im Gesetz festgeschrieben. Die Höchstgrenze entspricht neu dem Betrag der monatlichen Höchstrente.

Im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 17. Juni 2005 (BGSA) wurde im Sinne einer administrativen Vereinfachung die Befreiung geringfügiger Löhne von der Beitragserhebung in Artikel 14 Absatz 5 AHVG neu geregelt. Grundsätzlich werden nun alle geringfügigen Löhne bis zum Betrag der maximalen monatlichen Altersrente – und nicht wie zuvor nur Einkommen aus Nebenerwerb – vom Beitragsbezug ausgenommen. Zudem wurde das früher geltende Erfordernis einer Verzichtserklärung aufgehoben. Die Befreiung von der Beitragserhebung hängt somit nur noch von einem einzigen Kriterium, dem Jahreslohn ab. Deshalb wurde die entsprechende Einkommensgrenze im Gesetz verankert (Art. 14 Abs. 5 AHVG).

Um die Kohärenz und Klarheit der Regelung zu bewahren, soll die gleiche Einkommensgrenze nun auch für die Befreiung geringfügiger Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit übernommen werden. Gleich wie für die Unselbstständigerwerbenden soll sie in Artikel 14 AHVG zusammen mit den anderen Bestimmungen, die den Beitragsbezug betreffen, geregelt werden. Allerdings bleibt es im Unterschied zu den Unselbstständigerwerbenden hier dabei, dass es sich um einen Nebenerwerb handeln muss: Bei den Unselbstständigerwerbenden ist dieses Erfordernis faktisch bereits weitgehend sichergestellt, weil vollzeitlich erwerbstätige Personen erfahrungsgemäss Einkommen von mehr als 2300¹⁰ Franken im Jahr erzielen. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch einen Haupterwerb haben bzw. als Nichterwerbstätige Beiträge bezahlen und so keine Beitragslücken riskieren. Bei den Selbstständigerwerbenden kann es jedoch durchaus vorkommen, dass aus einer vollzeitlich ausgeübten selbstständigen Erwerbstätigkeit nur ein geringes oder gar kein Einkommen resultiert. Beahlt eine solche Person nicht bereits Beiträge auf dem Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit, besteht das Risiko, dass ihr aus dem Verzicht auf die Beitragserhebung für Einkommen bis 2300 Franken eine Beitragslücke entsteht. Um solche Lücken zu vermeiden, müssen Selbstständigerwerbende auf ihrem Einkommen auf jeden Fall den Mindestbeitrag entrichten, es sei denn, der entsprechende Betrag sei bereits auf dem Einkommen aus einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit entrichtet worden (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 2 AHVG). Die Befreiung von der Beitragserhebung für geringfügige Einkommen wird daher für selbstständige Erwerbseinkommen auf Nebentätigkeiten beschränkt.

Art. 16 Abs. 1 erster und zweiter Satz, 2 vierter Satz und 3

Abs. 1

Zur Wahrung der so genannten Festsetzungsverjährungsfrist (Verjährungsfrist für die Geltendmachung der Beitragsforderungen) muss die Beitragsverfügung nach der Rechtsprechung vor Ablauf der Frist dem Adressaten oder Adressatin ordnungsgemäss eröffnet worden sein (vgl. BGE 121 V 7 Erw. 3c). Im Gegensatz dazu hat das EVG entschieden, im Rahmen der Arbeitgeberhaftung sei für die Wahrung der Frist zur Geltendmachung der Schadenersatzforderung die rechtzeitige Übergabe der Schadenersatzverfügung an die Post massgebend (vgl. BGE 119 V 89). Zwar sind Beitrags- und Schadenersatzforderungen rechtlich nicht identische Forderungen, die Ausgleichskasse befindet sich aber hinsichtlich der Festsetzung in beiden Fällen häufig in derselben Lage (vgl. AHI 1996 S. 132 Erw. 3b). Absatz 1 soll daher so formuliert werden, dass die Verwirkungsfrist mit der rechtzeitigen Postaufgabe der Verfügung eingehalten werden kann. Präzisierend wird neu nicht mehr bloss auf Artikel 6 AHVG, sondern auf dessen Absatz 1 verwiesen.

Abs. 2

Die Änderung von Absatz 2, nämlich der Verweis auf Artikel 149a Absatz 1 statt auf Artikel 149 Absatz 5 SchKG, ist nicht materieller Natur, sondern stellt bloss eine Anpassung an das revidierte SchKG dar.

¹⁰ Ab 1. Januar 2011 geltender Wert gemäss Artikel 6 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS 2010 4577 (SR 831.108).

Abs. 3

Mit der neuen Regel im zweiten Satz soll die Verjährungsfrist für die Rückerstattung von zu viel bezahlten Beiträgen wieder mit derjenigen für die Festsetzung nach Absatz 1 in Einklang gebracht werden (vgl. dazu BBl 1971 II 1123). Wie bei der Rückerstattung in den Fällen, in denen von Kapitalgesellschaften als Löhne behandelte Vergütungen im Zuge der Steuerveranlagung als Gewinnausschüttungen dem Reinertrag zugerechnet werden (vgl. Satz 2 des geltenden Abs. 3), soll sich das Ende der Frist für den Rückforderungsanspruch zu viel bezahlter persönlicher Beiträge in jedem Fall in Abhängigkeit der Rechtskraft der massgebenden Steuerveranlagung bestimmen. In Anlehnung an die entsprechende Vorschrift im Rahmen der Festsetzungsverjährung soll schliesslich der Endpunkt der Frist immer mit dem Ende eines Kalenderjahres zusammenfallen (vgl. BBl 1953 II 119). Im dritten Satz wird der Terminologie des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) Rechnung getragen. Der Begriff des Reinertrags ist darin von demjenigen des Reingewinns abgelöst worden (vgl. Art. 57 DBG).

Art. 18 Abs. 2^{bis} (neu)

Artikel 18 AHVG regelt unter anderem den Leistungsanspruch von Ausländerinnen und Ausländern. Welche Staatsangehörigkeit für den Anspruch massgebend ist, wenn eine Person nacheinander mehrere Staatsbürgerschaften besessen hat, wird jedoch nicht festgelegt. Die Rentenberechnung kann sich als sehr komplex erweisen, wenn eine Person, die ursprünglich die schweizerische Staatsangehörigkeit hat oder jene eines Staates, mit welchem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, später die Angehörigkeit eines Nichtvertragsstaates erwirbt. Mit Absatz 2^{bis} wird daher eine Regelung eingefügt, welche für Personen mit wechselnden Staatsangehörigkeiten die für den Leistungsbezug massgebende Staatsangehörigkeit festlegt, was zu einer administrativen Entlastung führt und Rechtsunsicherheiten vermeidet.

Art. 29^{quinquies} Abs. 4 Bst. b, 5 und 6 (neu)

Abs. 4 Bst. b

Die Art und Weise der Lückenfüllung im Rahmen des Splittingverfahrens ist ein rein technisches Problem. Wenn einer der beiden Ehegatten Beitragslücken aufweist, können diese in Anwendung der allgemeinen Regeln mit Jugendjahren, mit Zusatzjahren oder mit Beitragsmonaten im Jahr des Eintritts des Versicherungsfalles aufgefüllt werden (Art. 29^{bis} Abs. 2 AHVG, Art. 52b–d AHVV). Werden Jugendjahre zur Auffüllung von Lücken während der Ehezeit herangezogen, unterliegen die entsprechenden Einkommen ebenfalls der Teilung.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Schliessung von Versicherungslücken im Rahmen des Splittingverfahrens in den meisten Fällen zu keiner spürbaren Verbesserung der Renten geführt hat. Ausserdem sind die entsprechenden Anwendungsbestimmungen sehr komplex und führen zu Verzögerungen beim Splittingverfahren. Wir schlagen daher vor, das System zu vereinfachen. Es soll möglich sein, die vor Vollendung des 20. Altersjahres geleisteten Beiträge zur Lückenfüllung heranzuziehen, ohne dass die für diese Jahre im individuellen Konto eingetragenen Einkommen der Einkommensteilung unterliegen. Der Vorbehalt in Artikel 29^{bis} Absatz 2 AHVG entfällt deshalb.

Abs. 5

Gegenwärtig findet sich die präzisierende Regelung, wonach die Einkommen im Jahr der Eheschliessung und im Jahr der Auflösung der Ehe infolge Tod, Scheidung oder Ungültigerklärung nicht der Teilung unterliegen, lediglich in der Verordnung (Art. 50b Abs. 3 AHVV). Da es sich um ein Grundprinzip beim Splitting handelt, welches sich in der Praxis bewährt hat und dazu beiträgt, das Splittingverfahren und folglich auch die Rentenberechnung zu beschleunigen, soll diese Regel auf Gesetzesstufe verankert werden.

Abs. 6 (neu)

Absatz 6 nimmt nur den bisherigen Absatz 5 wieder auf.

Art. 29^{septies} Abs. 1 und 3

Die in Artikel 29^{septies} AHVG geregelten Betreuungsgutschriften sind 1997 mit der 10. AHV-Revision eingeführt worden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Anspruchsvoraussetzungen zu eng gefasst worden sind und sich eine Korrektur aufdrängt.

Abs. 1

Die geltende Regelung beschränkt die Gewährung von Betreuungsgutschriften auf Personen, die Verwandte mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV für mittlere oder schwere Hilflosigkeit betreuen. Häufig haben die betreuten Personen aber ausschliesslich Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung. In der Praxis war ein Anspruch auf Betreuungsgutschriften in solchen Fällen nicht gegeben. Diese Praxis wurde immer wieder kritisiert. Denn die Pflegeintensität hängt nicht davon ab, ob eine Hilflosenentschädigung der AHV oder IV oder eine solche der UV oder der MV ausgerichtet wird. Es rechtfertigt sich daher, den betreuenden Personen in all diesen Fällen Betreuungsgutschriften zu gewähren.

In mehreren im Jahr 2001 gefällten Entscheiden erklärte das Bundesgericht diese kritisierte Praxis denn auch als unvereinbar mit Artikel 29^{septies} Absatz 1 (vgl. BGE 127 V 113, nicht publizierte Entscheide H 308/99 und H 34/00). Seither sind Betreuungsgutschriften auch dann anzurechnen, wenn die betreute Person die Anspruchsvoraussetzungen für eine Hilflosenentschädigung für Hilflosigkeit mindestens mittleren Grades der UV oder der MV erfüllt.

Die Durchführungsorgane wenden diese Rechtsprechung schon an. Es handelt sich daher nur um eine formelle Gesetzesanpassung.

Abs. 3

Heute werden Betreuungsgutschriften nur gewährt, wenn die betreute Person im gemeinsamen Haushalt mit der betreuenden Person oder in deren unmittelbaren Nachbarschaft lebt. Die Erfahrung zeigt, dass dieses Erfordernis der Realität zu wenig Rechnung trägt und deshalb den Kreis der Anspruchsberechtigten zu sehr einschränkt. Angesichts der heutigen Mobilität ist es möglich, auch etwas weiter weg wohnende Personen intensiv zu betreuen. Betreuungsgutschriften sollen deshalb auch gewährt werden, wenn die zu betreuende Person nicht in unmittelbarer Nähe der Betreuungsperson wohnt, vorausgesetzt, die pflegebedürftige Person kann von der Betreuerin oder vom Betreuer ohne weiteres erreicht werden. Der Begriff der

leichten Erreichbarkeit soll vom Bundesrat näher umschrieben werden. Dabei kann er sich auf die Vorschläge der Durchführungsorgane stützen, nach denen es ausschlaggebend sein muss, in welcher Zeitspanne die zu betreuende Person erreichbar ist, wobei die Obergrenze wohl bei einer Stunde angesetzt werden sollte.

Art. 30^{bis} Sachüberschrift und erster Satz

Die 10. AHV-Revision hat zu einer starken Automatisierung der Rentenberechnung geführt. Zahlreiche Rentenbeträge können nicht mehr den Rententabellen entnommen werden. Die bundesrätliche Kompetenz soll sich daher nicht mehr nur auf die Erstellung der Tabellen, sondern auf die ihnen zu Grunde liegenden Berechnungsvorschriften beziehen. Dies erlaubt auch eine grössere Flexibilität bei der Abstufung der Teilrenten und der Auf- oder Abrundung der Beträge.

Art. 30^{ter} Abs. 3 (neu) und 4 (neu)

Artikel 30^{ter} AHVG regelt die Führung der individuellen Konten (IK). Auf dem individuellen Konto eines jeden Versicherten wird der «Gegenwert» für die Beiträge während des Erwerbslebens eingetragen, welcher für die spätere Berechnung der Rente massgebend ist. Für die spätere Rentenberechnung kann es durchaus von Bedeutung sein, für welches Jahr ein bestimmter Beitrag verbucht wurde. Die Verbuchung wird im geltenden AHVG nicht geregelt. Die geltende Praxis stützt sich weitgehend auf die Rechtsprechung. Danach wird das Einkommen unter demjenigen Jahr im IK gutgeschrieben, in welchem es erzielt wurde (sog. Realisierungsprinzip), es sei denn, dies wirke sich nachteilig auf eine spätere Rentenberechnung aus. Ist dies der Fall, wird das beitragspflichtige Einkommen im IK desjenigen Jahres verbucht, in welchem die entsprechende Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde (BGE III V 161). Für diese Praxis soll nun aus Gründen der Transparenz und Verständlichkeit eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage geschaffen werden.

Mit *Absatz 3* soll das Realisierungsprinzip für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesetzlich verankert werden. Dieses entspricht am ehesten der Realität, erhalten sie doch in der Regel den Lohn in dem Zeitpunkt, in welchem sie die Tätigkeit auch ausüben. Aus administrativer Sicht erleichtert das Realisierungsprinzip den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Abrechnung der Lohnbeiträge. Da das Realisierungsprinzip auch Nachteile zur Folge haben kann, sind davon allerdings Ausnahmen vorzusehen. Zunächst kann ein Einkommen nicht in einem Jahr eingetragen werden, in welchem keine Arbeit geleistet wurde; denn dies würde bedeuten, dass die versicherte Person ihrer Beitragspflicht als Nichterwerbstätige entgehen könnte. Daher muss das Einkommen unter dem Erwerbsjahr eingetragen werden, wenn die betreffende Person im Jahr, in welchem ihr der Lohn ausbezahlt wird, nicht mehr für denselben Arbeitgeber oder dieselbe Arbeitgeberin tätig ist (Bst. a). Sodann kann die strikte Anwendung des Realisierungsprinzips zur Folge haben, dass in dem Jahr, in welchem die Arbeit tatsächlich geleistet wurde, kein Einkommen eingetragen wird, und dass dadurch für die versicherte Person Versicherungslücken entstehen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei einem Agenten, welcher keinen festen Lohn bezieht und welchem die Provisionen für die im Jahre 2010 ausgeübte Tätigkeit erst im Jahre 2011 ausbezahlt werden. Nach dem Realisierungsprinzip wird ihm unter dem Jahr 2010 kein Einkommen verbucht. Um Beitragslücken zu vermeiden, scheint es daher gerechtfertigt, den nachträglich bezahlten Lohn dem Jahr der Arbeitsleistung gutzuschreiben, wenn der oder die Betroffene keine oder den Mindestbeitrag nicht

erreichende Beiträge entrichtet hat. Da die Ausgleichskassen nicht in der Lage sind, solche Fälle zu erkennen, obliegt es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die nachträgliche Lohnzahlung und die sich aus der Verbuchung nach dem Realisierungsprinzip ergebende Beitragslücke nachzuweisen und die Verbuchung nach dem Erwerbsjahrprinzip spätestens bei Eintritt des Versicherungsfalls zu beantragen. Das Verfahren wird in der Ausführungsverordnung geregelt. Weitere Ausnahmen vom Realisierungsprinzip sind aus Praktikabilitätsgründen nicht vorgesehen, obwohl es auch in anderen Situationen nachteilige Folgen nach sich ziehen kann. Wird der Lohn zum Beispiel in dem Jahr, in welchem die arbeitnehmende Person das Rentenalter erreicht, oder später ausbezahlt, bezieht er sich aber auf ein dem Rentenalter vorangehendes Jahr, so wird er bei der Rentenberechnung nicht berücksichtigt. Eine Volksversicherung kann keine personalisierten Lösungen anbieten, sondern sie muss Lösungen vorsehen, welche den Bedürfnissen der Mehrheit der Arbeitgeber und der Versicherten entsprechen und zugleich einfach umzusetzen sind.

Mit einem neuen *Absatz 4* wird geregelt, was hinsichtlich der Verbuchung von Einkommen der Selbstständigerwerbenden, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber sowie der Nichterwerbstätigen gilt. Hier kommt das Realisierungsprinzip ohne Einschränkungen zum Tragen. Da sich die AHV auf die Steuerveranlagungen stützt, wäre eine andere Lösung auch kaum möglich.

Art. 44

Der Grundsatz, dass die Leistungen monatlich und im Voraus zu bezahlen sind, ist bereits in Artikel 19 ATSG geregelt. *Absatz 1* präzisiert, dass die Zahlungen der Renten und Hilflosenentschädigungen grundsätzlich auf ein Bank- oder Postkonto erfolgen. Ob solche Auszahlungsmodalitäten Gesetzesrang haben sollen, kann man sich zwar fragen. Die Erfahrungen haben aber gezeigt, dass ein verstärkter Druck in Richtung Auszahlung der Renten auf ein Bank- oder Postkonto auch immer wieder umstritten waren.

Absatz 2 übernimmt den bisher geltenden Artikel 44 AHVG, welcher – in Abweichung vom Grundsatz der monatlichen Auszahlung gemäss Artikel 19 Absätze 1 und 3 ATSG – erlaubt, sehr tiefe Teilrenten einmal jährlich nachschüssig auszu zahlen.

Art. 52 Abs. 2–4

Die Arbeitgeberhaftung bildet das Korrelat zur öffentlichrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, als gesetzliche Vollzugsorgane der AHV die paritätischen Sozialversicherungsbeiträge abzuführen, abzuliefern und abzurechnen. Sie nimmt heute eine prominente Stellung im Beitragsrecht ein. Dies rührt einmal daher, dass aufgrund der Rechtsprechung des EVG seit dem Jahre 1970 nicht nur die Arbeitgeber, sondern subsidiär die für sie handelnden natürlichen Personen haften (vgl. namentlich BGE 114 V 219 sowie 129 V 11).

Unbefriedigend scheint heute, dass nicht nur die Tatsache der subsidiären Organhaftung, sondern auch weitere wichtige Charakteristika der Haftung nicht im Gesetz selber geregelt sind und erst über ein Studium der umfangreichen Rechtsprechung erschlossen werden können. Im Sinne der Bürgerfreundlichkeit soll das Gesetz

diesbezüglich transparenter gestaltet werden. An der Grundkonzeption wird indessen nichts geändert; die Haftung bleibt auf grobes Verschulden beschränkt.

Abs. 2

Die subsidiäre Haftung der Organe einer juristischen Person entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen und findet sich auch im Privatrecht (vgl. namentlich Art. 55 Abs. 3 ZGB und Art. 754 OR). Das EVG leitete sie ursprünglich aus Artikel 19 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (SR 170.32) ab (BGE 114 V 219 ff.). Inzwischen lässt es aber offen, ob sie nicht vielmehr als Ausfluss eines allgemeinen Privatrechtsgrundsatzes gilt, der auch im Sozialversicherungsrecht zu beachten ist (BGE 129 V 14). Die Organhaftung ist vor diesem Hintergrund nicht nur sachgerecht, sondern darüber hinaus notwendig, damit die Haftung nach Artikel 52 AHVG nicht toter Buchstabe bleibt. Selbstständigerwerbende, die ihre kleinen und mittelgrossen Betriebe in Form einer Einzelfirma führen, haften im Übrigen nach der Konkurseröffnung ebenfalls persönlich als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Schliesslich darf die präventive Bedeutung der persönlichen Organhaftung nicht unterschätzt werden. Aus diesen Gründen rechtfertigt es sich daher, die Organhaftung im AHVG ausdrücklich zu verankern. Die Formulierung bringt zum Ausdruck, dass – wie bisher – nicht nur formelle, sondern auch faktische Organe (d.h. Personen, welche Entscheidungen treffen, die eigentlich den Organen vorbehalten wären) haftbar sind.

Haben mehrere Organe einer juristischen Person einen Schaden verursacht, so haften sie solidarisch (BGE 119 V 87 Erw. 5a, 114 V 214 mit Hinweisen). Da die Schadenersatzpflicht gemäss Absatz 1 begrifflich ein qualifiziertes Verschulden voraussetzt (Absicht oder Grobfahrlässigkeit), handelt es sich um eine sogenannte absolute Solidarität (AHI 1996 S. 291 Erw. 6). Auch diese aufgrund der Rechtsprechung bereits geltende Regelung ist im Gesetz ausdrücklich zu verankern. Eine allfällige Regressforderung haben die Haftpflichtigen auf dem zivilrechtlichen Weg (Art. 41 ff. und Art. 759 Abs. 2 OR) geltend zu machen.

Abs. 3

Absatz 3 wird mit einem neuen Satz ergänzt, welcher inhaltlich den bisherigen Absatz 4 übernimmt (längere Verjährungsfrist bei strafrechtlicher Handlung).

Abs. 4

Absatz 4 schreibt vor, dass die Schadenersatzforderung durch Verfügung geltend zu machen ist. Er entspricht dem bisherigen Absatz 2.

Art. 64 Abs. 2^{bis} (neu) und 4

Für die Kassenzugehörigkeit enthält das AHVG in Artikel 64 AHVG strikte Regeln. Vorzeitig Pensionierte gelten als Nichterwerbstätige und müssen als solche grundsätzlich der kantonalen Ausgleichskasse angeschlossen sein (Art. 64 Abs. 2 AHVG). Nur unter besonderen Umständen – und sofern eine Verbandsausgleichskasse über die entsprechende Zustimmung des Bundesamtes gemäss Artikel 118 Absatz 2 AHVV verfügt – ist ein Verbleib bei der bisherigen Verbandsausgleichskasse möglich. Diese Lösung ist, weil uneinheitlich, nicht sehr transparent. Schliessen Verbandsausgleichskassen keine vorzeitig Pensionierten an, ist ein Kassenwechsel kurz vor der Rentenberechnung ausserdem problematisch, weil die Verbandsausgleichs-

kassen in der Erwerbsphase der Versicherten von Verwaltungskostenbeiträgen profitieren, der Aufwand der Leistungsberechnung und -erbringung jedoch später bei einer kantonalen Ausgleichskasse anfällt. Auch um dieses Ungleichgewicht zu beheben, soll daher zwingend und generell die weitere Zugehörigkeit von vorzeitig Pensionierten, die eine bestimmte Altersgrenze erreicht haben, zur bisher zuständigen Ausgleichskasse vorgeschrieben werden. Die erweiterte Regelung wird in einem neuen Absatz 2^{bis} zu Artikel 64 AHVG ins Gesetz aufgenommen. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, das erforderliche Grenzalter zu bestimmen. Er kann dieses somit mit dem Mindestalter für den vorzeitigen Altersrücktritt in der beruflichen Vorsorge koordinieren.

Nach den geltenden Vorschriften bestimmt sich die Kassenzugehörigkeit für alle Versicherten individuell. Eine einheitliche Kassenzugehörigkeit für Ehepaare ist nur bei der Versicherungsunterstellung nach Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe c AHVG vorgesehen (vgl. Art. 64 Abs. 3^{bis} AHVG). Sie erscheint aber auch in den häufigen Fällen der frühzeitigen Pensionierungen gerechtfertigt und für eine vereinfachte Beitragerhebung sinnvoll. Sind beide Ehegatten als Nichterwerbstätige beitragspflichtig, müssen nämlich bei einer unterschiedlichen Kassenzugehörigkeit für die Beitragsermittlung zwei Ausgleichskassen eine Steuermeldung einfordern. Ausserdem kann der Anschluss an verschiedene Kassen dazu führen, dass die Ehegatten unterschiedliche Verwaltungskostenbeiträge bezahlen müssen, was schwer verstanden wird. Bleibt ein Ehegatte nach vorzeitiger Aufgabe der Erwerbstätigkeit seiner bisherigen Ausgleichskasse weiterhin angeschlossen, soll deshalb dessen nicht-erwerbstätiger beitragspflichtiger Ehemann bzw. dessen nichterwerbstätige beitragspflichtige Ehefrau derselben Ausgleichskasse angehören. Diese Kassenzugehörigkeit soll auch bestehen bleiben, nachdem der vorzeitig pensionierte Ehegatte das gesetzliche Rentenalter erreicht hat. Der in dieser Botschaft unterbreitete Artikel 64 Absatz 2^{bis} AHVG ermächtigt den Bundesrat zum Erlass entsprechender Vorschriften.

In anderen Konstellationen drängt sich eine gesetzliche Regelung für die gemeinsame Kassenzugehörigkeit von Ehepaaren nicht auf. Nichterwerbstätige, welche nicht von der Bestimmung von Artikel 64 Absatz 2^{bis} AHVG erfasst sind, gehören immer der kantonalen Ausgleichskasse ihres Wohnsitzkantons an, weshalb zwei nichterwerbstätige beitragspflichtige Ehegatten, von Einzelfällen abgesehen, aufgrund der allgemeinen Zugehörigkeitsvorschriften der gleichen Ausgleichskasse angeschlossen sind.

Weil der zweite Satz von Absatz 4 durch den neuen Absatz 2^{bis} ersetzt wird, ist Absatz 4 auf den Restregelungsgehalt zu reduzieren.

Art. 69

Gemäss geltendem Artikel 69 AHVG haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber (ANOBAG) keine Verwaltungskostenbeiträge zu bezahlen. Diese Verpflichtung beschränkt sich heute auf Arbeitgeber, Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige. Obwohl die ANOBAG den Ausgleichskassen durch die Abrechnung der persönlichen Beiträge einen den Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen vergleichbaren Aufwand generieren, tragen sie nichts zu den dadurch entstehenden Kosten bei. Eine Sonderbehandlung der ANOBAG bezüglich der Verwaltungskosten lässt sich somit kaum rechtfertigen. Versicherte, welche für einen Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin im EU/EFTA-Raum arbeiten und aufgrund einer Vereinbarung nach Artikel 109 VO [EWG]

Nr. 574/72¹¹ ihre Beiträge in der Schweiz als ANOBAG abrechnen, erhalten ihre Verwaltungskostenbeiträge nach dem Freizügigkeitsabkommen vom Arbeitgeber oder von der Arbeitgeberin mit dem Lohn ausbezahlt. Jenen ANOBAG, deren Arbeitsverhältnis nicht vom Freizügigkeitsabkommen betroffen ist, steht es frei, mit ihrem Arbeitgeber oder ihrer Arbeitgeberin im Innenverhältnis deren Beteiligung an den Beiträgen und damit auch an den Verwaltungskostenbeiträgen zu vereinbaren. Artikel 69 AHVG wird daher in dem Sinne geändert, dass auch die ANOBAG Verwaltungskostenbeiträge zu leisten haben.

Art. 87 drittes Lemma

Artikel 87 AHVG enthält Straftatbestände, welche als Vergehen geahndet werden. Nach dem bisherigen Artikel 87 drittes Lemma AHVG wird die Zweckentfremdung von Arbeitnehmerbeiträgen als Vergehen geahndet und mit Strafe belegt. Die Rechtsprechung erachtete diesen Tatbestand während Jahrzehnten als erfüllt, wenn der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin die tatsächlich vom Lohn abgezogenen Arbeitnehmerbeiträge nicht spätestens innert der angesetzten Mahnfrist an die Ausgleichskasse überwies. Seit Anfang der Neunzigerjahre hat die Strafbestimmung jedoch aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts weitgehend an Bedeutung verloren (BGE 117 IV 78, bestätigt in BGE 119 IV 187 und 122 IV 270): Arbeitgeber, denen im Zeitpunkt der Lohnauszahlung die für die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge notwendigen Mittel fehlen, sind nicht mehr strafbar. Im Strafverfahren gelingt es oft nicht, einer angeschuldigten Person nachzuweisen, dass sie im fraglichen Zeitpunkt über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt hätte. Strafanzeigen unterbleiben daher häufig. Der Verlust an abschreckender Wirkung soll kompensiert werden. Neu machen sich Arbeitgeber strafbar, wenn sie nach Ausrichtung der Nettolöhne irgendwelche andere Forderungen, nicht aber die Beiträge begleichen. Mit dieser Formulierung entfällt der in der Praxis oft kaum zu erbringende Beweis, dass Arbeitgeber im Zeitpunkt der Lohnauszahlung über genügend Mittel zur Beitragsbegleichung verfügten.

Art. 90

Gegenwärtig müssen die kantonalen Behörden ihre Strafsentscheide der Bundesanwaltschaft einsenden. Daran gebunden ist auch die Rekurskompetenz der Bundesanwaltschaft. Nachdem diese von ihrer Befugnis, Rechtsmittel einzulegen, seit einigen Jahren keinen Gebrauch mehr macht, kann Buchstabe a aus Transparenzgründen aufgehoben werden. Die Bestimmung wird damit redaktionell neu formuliert. Wegen der Verweise in den entsprechenden Gesetzen wirkt sich die Massnahme auch auf die IV, die EO, die Familienzulagen (FLG und FamZG) und die EL aus.

Art. 95 Abs. 1^{er} (neu), 1^{quater} (neu) und 2 erster Satz

Artikel 95 des AHVG legt u.a. fest, welche Kosten, die dem Bund entstehen, vom AHV-Fonds zu übernehmen sind. Die AHV verfügt nicht über die notwendigen Mittel, um wissenschaftliche Auswertungen durchzuführen, mit denen die Wirksamkeit des Gesetzes analysiert und evaluiert werden kann und gestützt darauf Anpassungen der gesetzlichen Regelungen vorschlagen werden können. Solche

¹¹ SR 0.831.109.268.11

Instrumente stehen anderen Sozialversicherungen zur Verfügung: So enthält beispielsweise das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG; SR 837.0) eine Bestimmung, wonach die Arbeitslosenversicherung Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung gewähren kann (Art. 73 AVIG). Auch im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) finden sich Bestimmungen über die Aufsicht und die Statistik (vgl. Art. 23 KVG sowie insbesondere Art. 32 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102], der die Durchführung von Wirkungsanalysen regelt). In der Invalidenversicherung wurde ebenfalls eine entsprechende Bestimmung eingeführt (IVG; SR 831.20; Art. 68 IVG). Damit soll sichergestellt werden, dass die Versicherung selber in der Lage ist, die für ihre Weiterentwicklung erforderlichen Analysen zu finanzieren.

Absatz 1^{ter} ermöglicht es, wissenschaftliche Auswertungen zur Evaluation und Weiterentwicklung des Gesetzes zu erstellen. Der Bund kann sich künftig auf eine gesetzliche Grundlage berufen und externe Fachleute beauftragen, mit Mitteln der Versicherung wissenschaftliche Auswertungen zu erstellen, um den Vollzug der Versicherung zu verbessern. Der einschränkende Wortlaut der Bestimmung entspricht der in der IV geltenden Regelung (Art. 68 IVG). Damit wird ausgeschlossen, dass wissenschaftliche Arbeiten finanziert werden, die für die Versicherung nur bedingt von Interesse sind oder deren Sachbezogenheit für die Vollzugsorgane und den Gesetzgeber nur im weitesten Sinne gegeben ist. Wie in der IV nimmt deshalb auch hier das Bundesamt für Sozialversicherungen die Steuerung und Koordination der wissenschaftlichen Auswertungen vor und erhält die entsprechenden Kosten für den personellen Aufwand durch den Fonds rückerstattet.

Absatz 1^{quater} schafft eine explizite gesetzliche Grundlage und ermöglicht es, kassenübergreifende Informatikprojekte zu realisieren, die für die Entwicklung der Versicherung notwendig und für AHV-Ausgleichskassen sowie Versicherte bzw. Beitragspflichtige nutzbringend sind. Bisher wurden entsprechende Projekte aufgrund der allgemeinen Bestimmung zur technischen Umsetzung von Artikel 63 Absatz 3 AHVG realisiert. Der Bund kann sich künftig auf eine explizite gesetzliche Grundlage berufen und kassenübergreifende Informatikprojekte entwickeln, realisieren, unterhalten sowie künftigen Entwicklungen anpassen oder externe Fachleute beauftragen, mit Mitteln der Versicherung Informatikprojekte zur Optimierung des Versicherungsvollzugs zu realisieren. Mit dem einschränkenden Wortlaut der Bestimmung wird ausgeschlossen, dass Informatikprojekte finanziert werden, die für die Versicherung nur bedingt von Interesse sind oder deren Sachbezogenheit für die Vollzugsorgane und den Gesetzgeber nur im weitesten Sinne gegeben ist. Das Bundesamt nimmt dabei explizit die Steuerungs- und Koordinationsfunktion im Interesse des Ausgleichsfonds wahr. Die Kosten für die personellen Ressourcen erstattet der Fonds dem Bundesamt zurück.

Die Änderung von *Absatz 2* ist rein formeller Natur.

Übergangsbestimmung zu Art. 9 Abs. 4

Die Übergangsbestimmung stellt klar, dass die neue Aufrechnungsmethode auf alle Steuermeldungen anzuwenden ist, die ab Inkrafttreten von Artikel 9 Absatz 4 AHVG bei den Ausgleichskassen eingehen, unabhängig davon, welches Beitragsjahr sie betreffen.

2.2 Änderung weiterer Bundesgesetze

2.2.1 Änderung des Registerharmonisierungsgesetzes

Art. 2 Abs. 1 Bst. f

Vgl. die Erläuterungen zu Art. 26a ELG

2.2.2 Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung

Art. 3 Abs. 1bis

Der dem Rentenindex gemäss Artikel 33^{ter} AHVG angepasste Mindestbeitrag beträgt 65 Franken im Jahr¹². Der Höchstbeitrag wird gleich wie bei der AHV neu an die Höhe des Mindestbeitrages gekoppelt und somit künftig dessen Anpassungen automatisch folgen (vgl. dazu die Erläuterungen zu Artikel 10 Absatz 1 AHVG). Er wird – gleich wie bei der AHV – neu auf das Fünzfache des Mindestbeitrages erhöht.

Art. 6 Abs. 3

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 18 Absatz 2^{bis} AHVG.

Art. 25 Abs. 1 Bst. c

Die Bestimmung bleibt materiell unverändert. Sie wird lediglich redaktionell an die Änderung vom 3. Oktober 2003 des Erwerbsersatzgesetzes angepasst.

2.2.3 Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Art. 4 Abs. 1 Einleitungssatz (betrifft nur den französischen Text), Bst. a, a^{bis} (neu), a^{ter} (neu) und b

Bei der Änderung im Einleitungssatz im französischen Text handelt es sich lediglich um eine redaktionelle Anpassung.

Das ELG geht davon aus, dass nach dem Erreichen des AHV-Rentenalters höchstens noch ein Anspruch auf eine Altersrente der AHV bestehen kann. Vor dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision im Jahre 1997 war dies auch der Fall. Seit dieser Revision kann jedoch nach dem Erreichen des Rentenalters auch eine Hinterlassenenrente ausgerichtet werden, wenn diese höher ist als die Altersrente (vgl. Art. 24b AHVG). Der Gesetzgeber übersah jedoch damals, dass diese Neuerung auch eine Änderung bei den Ergänzungsleistungen nötig gemacht hätte. Dieses Versehen wird

¹² Ab 1. Januar 2011 geltender Wert gemäss der gleichzeitig mit der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO revidierten AHVV (Art. 19), AS 2010 4573 (SR 831.101).

nun korrigiert durch eine Präzisierung in Buchstabe a^{bis} und in Ziffer 2 von Buchstabe b. Hinterlassene haben nur einen EL-Anspruch, wenn sie das Rentenalter der AHV noch nicht erreicht haben. Nach Erreichen des Rentenalters der AHV können sie einen EL-Anspruch gestützt auf Buchstaben a und a^{ter} geltend machen. Diese Abgrenzung ist wichtig, weil die Berechnung der EL für Betagte und für Hinterlassene unterschiedlich ist. Zum besseren Verständnis wird der geltende Buchstabe a aufgeteilt. Buchstabe a regelt neu nur noch die Fälle, in denen jemand eine Altersrente bezieht. Der EL-Anspruch für Personen, die eine Hinterlassenenrente beziehen, ist im neuen Buchstaben a^{bis} geregelt.

Buchstabe a^{ter}: Damit Betagte, welche anstelle einer Altersrente die höhere Witwen- oder Waisenrente beziehen (vgl. Art. 24b AHVG) durch die Einschränkung in Buchstaben a^{bis} ihren EL-Anspruch nicht verlieren, braucht es diese neue Bestimmung.

Ziffer 1 von Buchstabe b: redaktionelle Anpassung, weil die Abkürzung AHVG bereits im neuen Buchstaben a^{bis} eingeführt wird.

Art. 5 Abs. 4

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an den geänderten Artikel 4 Absatz 1 ELG.

Art. 26a

Die Zentrale Ausgleichsstelle führt heute ein Rentenregister, in welchem sämtliche Renten und Hilflosenentschädigungen der AHV/IV registriert sind. Mit diesem Register werden fortlaufend Plausibilitätskontrollen durchgeführt; allfällige Doppelzahlungen können dadurch aufgedeckt werden. Da in diesem Register auch die Berechnungsgrundlagen der Renten der AHV/IV abgespeichert sind, kann bei Rentenanpassungen oder im Falle von Gesetzesrevisionen die Umrechnung zentral vorgenommen werden.

Im Bereich der EL gibt es schweizweit kein entsprechendes Register, abgesehen von einem Register, das im Rahmen der 10. AHV-Revision (Art. 32a ELV) für den seltenen Fall von EL-Bezügerinnen und -Bezügern, welche keine AHV/IV-Rente beziehen, eingeführt wurde. Mangels der oben beschriebenen Kontrollmechanismen in der EL und des fehlenden Meldeverfahrens (Änderungen beim Anspruch auf die Rente können bei den EL nicht oder nur verspätet berücksichtigt werden, daraus resultieren Rückforderungen, usw.) fehlen zuverlässige Informationen und Kontrollmöglichkeiten. Zudem wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen dem Bund mit dem neuen Verfassungsartikel (Art. 112a BV) eine neue Aufgabe zugeteilt – die Deckung des Existenzbedarfs – welche bis anhin von den Kantonen übernommen worden ist. In Anbetracht der aufgezeigten Risiken der heutigen Praxis und der Bedeutung von zentral geführten statistischen Grundlagen auch im Bereich der EL drängt sich die Einführung eines EL-Registers auf. Zur Finanzierung diese neuen Registers und zum Ressourcenbedarf vgl. Ziffern 3.2 und 3.5.

2.2.4 Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung

Art. 22

Die Invalidenrenten der obligatorischen Unfallversicherung werden nicht mehr revidiert, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die anspruchsberechtigte Person definitiv aus dem Erwerbsleben zurückgezogen hat. Dies wird immer dann angenommen, wenn die Person das ordentliche Rentenalter in der AHV erreicht oder eine ganze Altersrente dieser Versicherung vorbezieht.

2.2.5 Änderung des Bundesgesetzes über die Militärversicherung

Art. 41 Abs. 1, 43 Abs. 1, 47 Abs. 1 und 51 Abs. 4

In der Militärversicherung wird verschiedentlich das «AHV-Rentenalter» als Stichdatum vorgesehen: Bei der Festsetzung der Rente (Art. 41 Abs. 1 MGV), bei der Anpassung der Renten, die auf unbestimmte Zeit festgesetzt werden (Art. 43 Abs. 1 MGV), der Umwandlung der Invalidenrente in eine Altersrente (Art. 47 Abs. 1 MGV) und der Berechnung der Hinterlassenenrenten, wenn der Versicherte nach dem vollendeten 65. Altersjahr stirbt. Wegen der Möglichkeit des Rentenbezugs schon vor dem ordentlichen Rentenalter muss der Begriff «AHV-Rentenalter» näher definiert werden, um Missverständnisse zu vermeiden. Daher wird in den erwähnten Bestimmungen jetzt neu auf das AHV-Rentenalter im Sinne von Artikel 21 AHVG verwiesen.

2.2.6 Änderung des Erwerbssersatzgesetzes

Art. 27 Abs. 1 und 2

Abs. 1

Die Unterstellung unter die Versicherungszweige der ersten Säule (AHV/IV/EO/ALV) muss im Interesse der Versicherten und zur Erleichterung der Beitragsabrechnung koordiniert werden. Der erste Satzteil von Absatz 1 wurde zu einer Zeit erlassen, in der die Alters- und Hinterlassenenversicherung noch keinen freiwilligen Beitritt zur obligatorischen Versicherung vorsah (vgl. Art. 1a Abs. 3 und 5 AHVG). Um möglichen Auslegungsproblemen im Zusammenhang mit dem Begriff «freiwillig versicherte Personen» vorzubeugen, wird die erwähnte Bestimmung detaillierter abgefasst. Der neuen Formulierung kann entnommen werden, dass alle in der AHV versicherten Personen EO-Beiträge zu leisten haben (*erster Satzteil*). Ausgenommen sind einzig Personen, die gemäss Artikel 2 AHVG freiwillig versichert sind (*zweiter Satzteil*).

Abs. 2

Der dem Rentenindex gemäss Artikel 33^{ter} AHVG angepasste Mindestbeitrag beträgt 23 Franken im Jahr¹³. Der Höchstbeitrag wird gleich wie bei der AHV neu an die Höhe des Mindestbeitrages gekoppelt und somit künftig dessen Anpassungen automatisch folgen (vgl. dazu die Erläuterungen zu Artikel 10 Absatz 1 AHVG). Er wird – gleich wie bei der AHV – neu auf das Fünzfachfache des Mindestbeitrages erhöht.

2.2.7 Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes

Art. 2 Abs. 1 Bst. a und 2 Bst. a, c, d und f (neu)

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 27 EOG. Sie gelten sinngemäss auch für Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 Buchstabe f AVIG. Zusätzlich wird Buchstabe a von Absatz 2 aufgehoben, da die Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht mehr mittels Beitragsmarken entrichtet werden können. Buchstabe d wird entsprechend angepasst. Die vorgeschlagene Neuformulierung von Buchstabe c enthält keine materielle Änderung. Es wird lediglich eine redaktionelle Anpassung vorgenommen.

Art. 22a Abs. 2 erster Satz

Die unter Artikel 7 Absätze 1 und 2 AVIG vorgesehene Arbeitslosenentschädigung gilt als massgebender Lohn im Sinne des AHVG. Zur Vereinheitlichung der in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen verwendeten Formulierungen wird Artikel 22a Absatz 2 AVIG neu gefasst. Um bisherige Unklarheiten zu beseitigen, werden neu die Sozialversicherungszweige aufgeführt, an die Beiträge von der Arbeitslosenentschädigung zu leisten sind.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Versicherung

Mit dem Wirksamwerden der vorgesehenen Revisionsmassnahmen kann mit folgenden jährlichen Mehreinnahmen gerechnet werden:

Abschaffung der sinkenden Beitragsskala für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber (sog. ANOBAG) gemäss Artikel 6 Absatz 1 AHVG 2 Mio

Aufhebung der starren Obergrenze des maximalen Beitrags der Nichterwerbstätigen unter Bindung des maximalen Beitrags der Nichterwerbstätigen an ein Mehrfaches des Mindestbeitrages (vgl. Ziff. 2.1: Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 5 AHVG für die freiwillige Versicherung und zu Art. 10 Abs. 1 AHVG für die obligatorische Versicherung) 2 Mio

¹³ Ab 1. Januar 2011 geltender Wert gemäss Artikel 9 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, AS 2010 4577 (SR 831.108).

Belastet wird die Versicherung mit den in Artikel 95 Absätze 1^{ter} und 1^{quater} AHVG vorgesehenen Kostenrückerstattungen für wissenschaftliche Auswertungen und Informatikentwicklungen, wobei gewisse Informatikentwicklungen bereits heute gestützt auf die allgemeine Bestimmung von Artikel 63 Absatz 3 AHVG vom Fonds getragen werden, so dass neu mit Belastungen im Umfang von sechs zusätzlichen Stellen pro Jahr zu rechnen ist (vgl. Ziff. 3.5)

3.2 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage sieht mit dem neuen Artikel 26a ELG die Einführung eines Ergänzungsleistungsregisters vor, welches von der Zentralen Ausgleichskasse (ZAS) zu führen ist. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Aufbau des Familienzulagenregisters ist mit einmaligen Aufbaukosten von 6–10 Millionen Franken und wiederkehrenden Betriebskosten von rund 1,8 Millionen Franken für den Bund zu rechnen.

3.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Vorbehältlich der Anschlusskosten der EL-Durchführungsstellen an das Ergänzungsleistungsregister sind von der Vorlage keinerlei Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden zu erwarten.

3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Von der Revision sind keinerlei volkswirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten.

3.5 Auswirkungen auf das Personal, die Informatik und die Vollzugsorgane sowie übrige Auswirkungen

Aufgrund der Änderung von Artikel 95 Absätze 1^{ter} und 1^{quater} AHVG wird der Fonds dem Bundesamt für Sozialversicherungen nebst den Kosten für die externen Auswertungen zwei zusätzliche Stellen für die Steuerung und Koordination für wissenschaftliche Auswertungen zurückerstatten. Im Weiteren wird der AHV-Fonds für die Steuerung und Koordination der Entwicklung der Informatikprojekte durch das Bundesamt für die Ausgaben von vier zusätzlichen Stellen rückerstattungs-pflichtig.

Weitere Auswirkungen im Bereich Personal und Informatik sind mit dem Aufbau und dem Betrieb des Ergänzungsleistungsregisters nach Artikel 29a ELG verbunden. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Aufbau des Familienzulagenregisters ist in den ersten Jahren (2012–2016) insgesamt mit 6–10 Millionen Franken Aufbaukosten zu rechnen. Der grösste Teil der Kosten entfällt auf die Entwicklung der Informatiklösungen für die Datenbank, die Plausibilisierungs- und Kontrollinstrumente, die Gewährung des Zugangs für die berechtigten Stellen sowie die Personalkosten. Für die Planungs- und Aufbauphase ist nicht nur bei der ZAS, sondern auch beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) mit personellen Konsequenzen zu rechnen. Die Personalkosten bei der ZAS sind in den erwähnten Aufbaukosten enthalten. Für

die Projektleitung und -begleitung durch das BSV ist mit einer zusätzlichen Stelle und damit mit einem Personalaufwand von gegen 180 000 Franken pro Jahr (inklusive Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen) zu rechnen.

Der Bund wird zudem die Betriebskosten des Registers von rund 1,8 Millionen Franken (Budgeterhöhung ZAS) zu tragen haben.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderungen des AHVG stützen sich auf Artikel 112 BV.

4.2 Verhältnis zum ATSG

Das AHVG untersteht dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), das am 1. Januar 2003¹⁴ in Kraft getreten ist. Alle vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind so ausgestaltet, dass sie mit dem ATSG in Einklang stehen.

4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die zur Durchführung der AHV/IV erforderlichen Regelungskompetenzen im technischen Bereich werden wie bisher an den Bundesrat delegiert. Im Einzelnen kann er zusätzlich zu seinen bestehenden Kompetenzen in folgenden Bereichen Bestimmungen erlassen:

- Ausnahme von der Versicherungsunterstellung für Personen, welche die Versicherungsvoraussetzungen nur für eine verhältnismässig kurze Zeit erfüllen: Es muss festgelegt werden, welcher Zeitraum als verhältnismässig kurz betrachtet wird und welche Personen von der Ausnahmebestimmung betroffen sind. (Art. 1a Abs. 2 Bst. c AHVG).
- Globallöhne: Die Höhe der Globallöhne muss bestimmt werden (Art. 7 AHVG).
- Betreuungsgutschriften: Das Kriterium der örtlichen Nähe zwischen der pflegebedürftigen Person und der betreuenden Person muss präzisiert werden (Art. 29^{septies} Abs. 3 erster Satz AHVG).
- Auszahlung von Renten und Hilflosenentschädigungen: Die Auszahlungsmodalitäten sollen deutlich gemacht werden (Art. 44 AHVG).
- Kassenzugehörigkeit: Regelungen über die besondere Situation der Ehepaare müssen erlassen werden. Die Altersgrenze für die Zugehörigkeit Nichterwerbstätiger zur bisher zuständigen Ausgleichskasse muss bestimmt werden (Art. 64 Abs. 2^{bis} AHVG).

¹⁴ SR 830.1

4.4

Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegende Änderung des AHVG erfolgt demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

