

Interpellation SVP-Fraktion vom 14. September 2015

## **Missbräuchlicher Pensionskassenbezug, missbräuchlicher Sozialhilfebezug – Situation im Kanton St.Gallen?**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. November 2015

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 14. September 2015 nach der Handhabung des Kantons St.Gallen in Fällen, bei denen ein vorzeitiger Pensionskassenbezug von ausländischen Staatsangehörigen zu einem späteren Sozialhilfebezug führt. Sie möchte wissen, wie häufig solche Fälle im Kanton St.Gallen vorkommen und welche rechtlichen Grundlagen zur Bekämpfung dieser stossenden Fälle nötig wären bzw. bereits angedacht sind.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die geschilderte Problematik des Vorbezugs von Pensionskassengeldern und einer späteren Sozialhilfeanhängigkeit besteht, wenn auch nur in Einzelfällen. Grundsätzlich besteht das Missbrauchspotential nicht nur bei Ausländerinnen und Ausländern. Es kommt ebenso vor, dass sich Schweizer Staatsangehörige ihr Pensionskassenguthaben zwecks Wegzugs aus der Schweiz auszahlen lassen, später aber zurückkehren und dann, weil die Pensionskassengelder bereits aufgebraucht worden sind, von der Sozialhilfe abhängig werden. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die ihre Niederlassungsbewilligung aufrechterhalten lassen, besteht aber bereits im Vorherein eine gewisse Rückkehrabsicht, was auf eine Missbrauchsabsicht hinweisen kann. Der Grund dafür, dass solche stossenden Fälle überhaupt möglich sind, liegt in einer systembedingten Lücke, die sich aufgrund fehlender bundesrechtlicher Grundlagen für einen entsprechenden Datenaustausch zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden ergibt:

Verlässt eine Person mit Niederlassungsbewilligung C die Schweiz, erlischt die Bewilligung nach sechs Monaten. Die Niederlassungsbewilligung kann auf Gesuch hin für vier Jahre aufrechterhalten werden (Art. 61 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer [SR 142.20; abgekürzt AuG]). Über das Gesuch um Aufrechterhaltung entscheidet die kantonale Migrationsbehörde. Gemäss konstanter Praxis und in Übereinstimmung mit den Weisungen des Staatssekretariates für Migration (SEM) kann die Niederlassungsbewilligung nur dann fortbestehen, wenn die gesuchstellende Person tatsächlich die Absicht hat, wieder in die Schweiz zurückzukehren. Mit dem Bezug der Pensionskassengelder signalisiert die ausreisende Person jedoch die Absicht, nicht mehr in die Schweiz zurückkehren zu wollen. Erfährt das Migrationsamt von der Auszahlung des Pensionskassenguthabens, verweigert es die Aufrechterhaltung. Im Normalfall hat das Migrationsamt aber keine Kenntnis davon, ob sich die gesuchstellende Person die Guthaben hat auszahlen lassen bzw. auszahlen lassen will, da zwischen den Pensionskassen und den Migrationsämtern kein Datenaustausch möglich ist.

Freizügigkeitsleistungen können unter anderem dann vorzeitig bezogen werden, wenn die versicherte Person die Schweiz endgültig verlässt (Art. 5 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [SR 831.42; abgekürzt FZG]). Sie benötigt zur Auszahlung des Guthabens eine Abmeldebestätigung des Einwohneramtes. Die Einwohnerämter sind grundsätzlich verpflichtet, wegziehende Personen abzumelden, auch wenn deren Niederlassungsbewilligung aufrechterhalten wird. Somit hat auch die Pensionskasse in der Regel keine Kenntnis davon, dass die Niederlassungsbewilligung aufrechterhalten wird. Erfährt

sie vor Auszahlung des Guthabens davon, verweigert sie diese. Auch hier erfolgt aber aufgrund der geltenden Datenschutzbestimmungen keine Meldung des Migrationsamtes an die Pensionskasse, wenn ein Gesuch über Aufrechterhaltung bewilligt wird.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die von den Interpellanten genannten Fälle werden im Kanton St.Gallen nicht systematisch erhoben. Sowohl aus Sicht des kantonalen Migrationsamtes als auch nach Einschätzung des Amtes für Soziales, das die kommunalen Sozialämter bei Vollzugsfragen berät, sind solche Fälle selten. Das Migrationsamt wurde mit dieser Problematik jedoch im Sinn allgemeiner Anfragen von Gemeinden konfrontiert. Das Migrationsamt hat daher den Einwohnerämtern empfohlen, bei Aufrechterhaltung der Niederlassungsbewilligung nach Möglichkeit keine Abmeldung vorzunehmen und, falls doch, auf der Abmeldebestätigung der ausreisenden Person für die Pensionskassen einen Hinweis anzubringen, dass bei Aufrechterhaltung der Niederlassungsbewilligung keine Freizügigkeitsleistungen ausgezahlt werden sollen, da keine definitive Ausreise erfolgt. Ebenfalls wird empfohlen, wenn möglich Ausländerausweise bei Aufrechterhaltung einzuziehen.
2. Eine entsprechende Aussage ist aufgrund mangelnder Datenerhebung nicht möglich.
3. Es gilt vorab festzuhalten, dass die beschriebenen Fallkonstellationen nicht aufgrund des Systems der Sozialhilfe verursacht werden und entsprechend auch nicht mit Instrumenten der Sozialhilfe behoben werden können. Sozialhilfe wird unabhängig von der Ursache der Bedürftigkeit bei einer Notlage gewährt. Dies entspricht dem Finalprinzip der Sozialhilfe, die das letzte Auffangnetz nachgelagert zu allen anderen Systemen der sozialen Sicherheit bildet.

Zur Behebung des beschriebenen Problems stehen verschiedene Möglichkeiten, vorab auf Bundesebene, zur Verfügung:

- Die rechtlichen Grundlagen zur beruflichen Vorsorge könnten so angepasst werden, dass eine Ausreise aus der Schweiz keinen Grund mehr darstellt, Pensionskassengeldern vorzeitig zu beziehen, oder dass wenigstens die Anforderungen erhöht werden. Entsprechende Revisionsmöglichkeiten werden aktuell auf Bundesebene geprüft (Ziff. 4). Ein solches Auszahlungsverbot trat im Jahr 2007 bereits für Ausreisen in EU/EFTA-Staaten in Kraft.
- Die Bestimmungen des Ausländerrechts im Zusammenhang mit Sozialhilfebezügen könnten verschärft werden. So könnte der missbräuchliche Bezug von Pensionskassengeldern als Widerrufsgrund in Art. 63 Abs. 1 AuG definiert werden. Denkbar wäre auch die Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG, was ermöglichen würde, auch Personen mit Niederlassungsbewilligung, die bereits länger als 15 Jahre in der Schweiz leben, bei Sozialhilfeabhängigkeit die Aufenthaltsbewilligung zu entziehen. Entsprechende Revisionsarbeiten laufen bereits (Ziff. 4).
- Eine weitere Möglichkeit wäre die Anpassung der Datenschutzbestimmungen in den relevanten Bundesgesetzen, um den Datenaustausch zwischen Pensionskassen und Migrationsämtern zu ermöglichen. Die Pensionskassen könnten sodann von den Migrationsämtern eine Auskunft verlangen, ob die Person, die eine Auszahlung wünscht, eine Aufrechterhaltung der Niederlassungsbewilligung beantragt hat. Umgekehrt könnten die Pensionskassen dem zuständigen Migrationsamt Meldung über die Auszahlung von Pensionskassengeldern machen.
- Auf kantonaler Ebene bestünde die Möglichkeit, die bereits angewandte Praxis gesetzlich zu verankern. Es wäre denkbar, die Einwohnerämter – auf Gesetzes- oder Verordnungsebene – zu verpflichten, Personen mit Aufrechterhaltung der Niederlassungsbewilligung nicht abzumelden bzw. angemeldet zu lassen. Damit kann die Pensionskasse die Sparguthaben nicht auszahlen.

4. Die Streichung von Art. 63 Abs. 2 AuG wurde vom Bundesrat in Botschaft und Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) bereits vorgeschlagen und zusammen mit dem Entwurf zur Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung (SR 101) den Kantonen am 11. Februar 2015 zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Regierung des Kantons St.Gallen stimmte in ihrer Stellungnahme an den Bundesrat vom 26. Mai 2015 den beiden Entwürfen im Grundsatz zu.

Die Streichung der Möglichkeit des Vorbezugs von Pensionskassengeldern bei endgültiger Ausreise aus der Schweiz wurde im Zusammenhang mit der Reform der Ergänzungsleistungen bereits diskutiert. Es kann auch dort vorkommen, dass Personen, die sich ihr Guthaben zwecks Ausreise aus der Schweiz auszahlen lassen, bei späterer Wiedereinreise auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Der Bundesrat hat diese Problematik in seinem Bericht «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf»<sup>1</sup> vom 20. November 2013 erkannt und festgehalten, dass er diese Thematik einer vertieften Überprüfung unterziehen wird. Eine Vorlage zur Reform der Ergänzungsleistungen steht derzeit noch aus.

---

<sup>1</sup> Abruflbar unter <http://www.bsv.admin.ch/themen/ergaenzung/aktuell/>