

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Ergänzungsleistungen (EL), Finanzplan und Sanierungsmassnahmen</b>
Akteure	<b>Berset, Alain (sp/ps) BR EDI / CF DFI</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1990 - 01.01.2020</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Caroni, Flavia  
Heidelberger, Anja

## Bevorzugte Zitierweise

Caroni, Flavia; Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ergänzungsleistungen (EL), Finanzplan und Sanierungsmassnahmen, 2016 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Öffentliche Finanzen</b>	1
Finanzplan und Sanierungsmassnahmen	1
<b>Sozialpolitik</b>	2
Sozialversicherungen	2
Ergänzungsleistungen (EL)	3

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SGK-SR</b>	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
<b>FK-NR</b>	Finanzkommission des Nationalrats
<b>EFK</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>IV</b>	Invalidenversicherung
<b>EL</b>	Ergänzungsleistungen
<b>ATSG</b>	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
<b>ESA</b>	Eidgenössische Stiftungsaufsicht

---

<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CSSS-CE</b>	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
<b>CdF-CN</b>	Commission des finances du Conseil national
<b>CDF</b>	Contrôle fédéral des finances
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>AI</b>	Assurance-invalidité
<b>PC</b>	Prestations complémentaires
<b>LPGA</b>	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
<b>ASF</b>	Surveillance fédérale des fondations

# Allgemeine Chronik

## Öffentliche Finanzen

### Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 13.06.2017  
ANJA HEIDELBERGER

Ursprünglich im Rahmen des **Stabilisierungsprogramms 2017-2019** geplant, hatten die Büros des National- und Ständerats im Herbst 2016 die Behandlung des Bundesgesetzes über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der **Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESAG)** sistiert und den Rechtskommissionen zugewiesen. Die Vorlage sollte die Rahmenbedingungen für die Umwandlung der ESA in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung festlegen. Mit der Sistierung sollten jedoch zuerst die Entscheidungen des Parlaments zu konnexen Geschäften abgewartet werden.

Im April 2017 gab die RK-SR bekannt, dass sie mit 9 zu 2 Stimmen (bei einer Enthaltung) keine Auslagerung der Stiftungsaufsicht möchte und somit auf ein Eintreten verzichte. Zuvor hatte sie Vertretungen der Stiftungsverbände Swissfoundations und Profonds angehört und den Evaluationsbericht der EFK zur Wirksamkeit von „klassischen“ Stiftungen beraten. Dabei kritisierte die Mehrheit der RK-SR insbesondere, dass sich die Vorlage des Bundesrates ausschliesslich mit der Organisation der Stiftungsaufsicht befasse und die Thematik nicht umfassend behandle.

Für die RK-SR erklärte Fabio Abate (fdp, TI) dem Ständerat in der Sommersession, dass die ESA durch die Umwandlung formell von Weisungen des Bundesrates oder von Verwaltungsbehörden befreit wäre und vollständig eigenfinanziert würde. Dadurch könne der Bundeshaushalt durch eine Reduktion des Personalbestands um CHF 650'000 pro Jahr entlastet werden. Gleichzeitig könne dadurch die Plafonierung des Bundespersonalbestands umgangen werden, welche selbst die Schaffung gebührenfinanzierter neuer Stellen verhindere. Keinen Einfluss hätte dies auf die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches zu Inhalt und Umfang der Stiftungsaufsicht oder auf die Kompetenzaufteilung zwischen der eidgenössischen Stiftungsaufsicht und den kantonalen Stiftungsaufsichtsbehörden. Gerade diesen letzten Punkt bestritt jedoch Ständerat Cramer (gp, GE): Zur Auslagerung der Stiftungsaufsicht müsse gemäss EFK zwingend das Zivilgesetzbuch (v.a. Art. 84) angepasst werden, was ausführliche Änderungen sowie ein Vernehmlassungsverfahren mit sich bringen würde. Entsprechend sei die Aufarbeitung dieser Vorlage durch den Bundesrat unvollständig. Roland Eberle (svp, TG) ergänzte zusammenfassend, dass die heutige Stiftungsaufsicht auf Bundes- und Kantonsebene funktioniere und es sich somit lediglich um ein Ressourcenproblem handle. Dies sei aber nicht Grund genug, ein gut funktionierendes System infrage zu stellen. Demgegenüber argumentierten Christian Levrat (sp, FR) und Bundesrat Berset, dass sie bisher kaum Gründe gehört hätten, nicht auf das Geschäft einzutreten. So sei die Tatsache, dass die Vorlage im Rahmen des Stabilisierungsprogramms eingebracht worden war, kaum Grund genug, den Änderungsvorschlag noch nicht einmal zu besprechen. Der Innenminister betonte zudem, dass sich diese Organisationsform in sechzehn Kantonen bereits bewährt habe und dass die EFK gemäss ihrem Bericht eine Umwandlung ausdrücklich unterstütze. Dennoch sprach sich der Ständerat mit 31 zu 8 Stimmen (4 Enthaltungen) relativ deutlich gegen ein Eintreten aus.<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 11.12.2017  
ANJA HEIDELBERGER

In der Wintersession 2017 beschäftigte sich der Nationalrat mit einem Gesetzesentwurf zur **Ausgliederung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht** aus der zentralen Bundesverwaltung und ihrer Umgestaltung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt, wie sie im Rahmen des **Stabilisierungsprogramms 2017-2019** angedacht worden war. Obwohl die Kommission für Rechtsfragen festgestellt hatte, dass die Stiftungsaufsicht im Rahmen der Bundesverwaltung der Corporate-Governance-Regelung formell nicht in allen Punkten entspricht, sah die FK-NR gemäss Karl Vogler (csp, OW) mit Verweis auf entsprechende Aussagen aus der Verwaltung keine zwingenden Gründe für eine Auslagerung. Da durch eine Verselbständigung zudem Mehrkosten entstünden, welche die Stiftungen tragen müssten, beantragte die Mehrheit der FK-NR, wie bereits der Ständerat, nicht auf die Vorlage einzutreten. Laurence Fehlmann Rielle (sp, GE) nahm die Argumentationen der Befürworter aus dem Ständerat wieder auf, wonach ihre Einreichung im Rahmen des Stabilisierungsprogramms noch kein Grund sei, auf eine Diskussion über die Auslagerung der Stiftungsaufsicht zu verzichten. Zudem hätten sich in der Vernehmlassung der schweizerische Dachverband der gemeinnützigen Stiftungen und Vereine (pro Fonds) sowie der Verband der Schweizer Förderstiftungen (Swiss Foundations) für eine Änderung und somit für mehr Autonomie für die Stiftungen

ausgesprochen. Auch die EFK befürwortete gemäss Fehlmann Rielle eine Auslagerung, weil die einzelnen Fälle immer komplexer würden und sich der Einstellungsstopp in der Bundesverwaltung dadurch negativ auf die Kontrolle der Stiftungen auswirken könnte. Somit sei eine inhaltliche Diskussion dringend nötig, zumal sie im Ständerat nicht stattgefunden habe. Trotz ähnlicher Argumentation durch Bundesrat Berset verzichtete auch die grosse Kammer mit 135 zu 46 Stimmen (4 Enthaltungen) auf Eintreten und versenkte damit die Vorlage.<sup>2</sup>

## Sozialpolitik

### Sozialversicherungen

#### Sozialversicherungen

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 18.09.2018  
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2018 behandelte der Ständerat die **Revision des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG)**. Für die SGK-SR erklärte Pirmin Bischof (cvp, SO), dass es sich dabei um eine «Klammergesetzgebung» handle, deren Regeln mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge für alle Sozialversicherungszweige gelten würden. Das ATSG sei seit seiner Inkraftsetzung 2003 nicht überarbeitet worden, daher sollten nun diverse Revisionsanliegen umgesetzt werden. Ohne Gegenantrag trat die kleine Kammer auf die Vorlage ein. Die SGK-SR hatte sich bei ihren Behandlungen der Vorlage im Frühling und Sommer 2018 mehrheitlich zufrieden gezeigt und mit deutlichen 10 zu 0 Stimmen (bei 1 Enthaltung) vor allem einen grösseren Änderungsantrag geschaffen: Die Bundesversammlung sollte nicht die Kompetenz erhalten, internationale Sozialversicherungsabkommen mit einem einfachen Bundesbeschluss genehmigen zu können. Kommissionssprecher Bischof erklärte, es spiele eben durchaus eine Rolle, ob ein Abkommen zum Beispiel mit Deutschland oder mit der Dominikanischen Republik abgeschlossen werde, da Bestimmungskategorien nicht in allen Staaten gleich beurteilt werden könnten. Deshalb reiche es für die Beurteilung eines Abkommens nicht aus, dass eine ähnliche Bestimmung in einem anderen Abkommen bereits existiere. Gesundheitsminister Berset wies insbesondere darauf hin, dass ein Verzicht auf diese Kompetenzübertragung nicht den Spielraum des Bundesrates, sondern des Parlaments einschränken würde. Stillschweigend folgte die kleine Kammer ihrer Kommission. Zudem entschied sich der Ständerat, den Versicherten nicht die vollständigen Kosten, die durch Überwachungen bei einem ungerechtfertigten Leistungsbezug entstanden sind, aufzuerlegen, sondern diese auf die «angemessenen Mehrkosten» zu beschränken. Daneben sorgte auch ein Minderheitsantrag Bruderer Wyss (sp, AG) für Diskussionen; mit diesem sollten die neu geschaffene Kostenpflicht bei den Verfahren gestrichen und Kosten wie bisher nur bei mutwilligem oder leichtsinnigem Verhalten einer Partei auferlegt werden. Im IV-Bereich, wo die Kostenpflicht bereits bestehe, habe diese zu einer stärkeren Belastung der Kantone geführt, erklärte die Minderheitsführerin dem Rat. So habe die Anzahl «aussichtsloser» Beschwerden nicht ab-, die Anzahl Gesuche um Gewährung einer unentgeltlichen Prozessführung jedoch zugenommen. Dennoch folgte der Ständerat dem Mehrheitsantrag auf Zustimmung zum bundesrätlichen Entwurf mit 29 zu 14 Stimmen. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die Revision des ATSG schliesslich ohne Gegenstimme mit 38 Stimmen und 2 Enthaltungen an.<sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 14.03.2019  
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrsession 2019 beriet der Nationalrat die **Revision des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG)** und hatte eingangs einen Rückweisungsantrag von Silvia Schenker (sp, BS) zu klären. Da das ATSG generell in allen Sozialversicherungszweigen ausser der beruflichen Vorsorge zur Anwendung komme, hätten die Entscheidungen zu diesem eine Hebelwirkung, betonte sie. Die Vorlage sei aber sehr einseitig auf die Missbrauchsbekämpfung ausgerichtet, führe zu einschneidenden Verschlechterungen für die Betroffenen und beschneide die Rechte der Versicherten in Verfahren. Zudem fehle die Koordination mit den übrigen, bisher beschlossenen Missbrauchsmassnahmen – ein entsprechender Gesamtplan sei nicht vorhanden. Mit 133 zu 51 Stimmen sprach sich der Nationalrat gegen den Willen der SP- und der Grünen-Fraktion für Eintreten aus. In der Folge reichte Silvia Schenker eine Reihe von Minderheitsanträgen ein: Sie verlangte eine Streichung der engeren Frist für die Rückforderungsansprüche der Versicherten, da diese gemäss Behindertenverbänden für die Versicherer bereits jetzt sehr grosszügig sei. Sie wehrte sich gegen die Schaffung einer Kostenpflicht bei den Verfahren, da die Einführung einer solchen bei der IV gezeigt habe, dass die Anzahl Beschwerden dadurch nicht sinke.

Stattdessen steige die Arbeit für die Gerichte, weil dadurch mehr Anträge auf unentgeltliche Rechtspflege eingereicht würden. Zudem lehnte sie die Schaffung einer Möglichkeit für eine vorsorgliche Einstellung von Leistungen ab, wenn eine Person die Meldepflicht verletzt, einer Lebens- oder Zivilstandskontrolle nicht fristgerecht nachkommt oder ein begründeter Verdacht auf unrechtmässig bezogene Leistungen besteht. Unter anderem sei unklar, wann ein begründeter Verdacht vorliege – wie auch die Diskussion in der Kommission gezeigt habe. Auf ihr Argument, dass diese Regelung viele Härtefälle schaffe, entgegnete Gesundheitsminister Berset, dass das Interesse der Versicherer, Verfahren und grosse Schadensrisiken zu vermeiden, Vorrang vor dem Interesse der Versicherten habe, nicht in eine vorübergehende Notlage zu geraten. Alle Minderheitsanträge fanden ausschliesslich bei der SP- und der Grünen-Fraktion Anklang und wurden folglich vom Nationalrat abgelehnt.

Angenommen wurde hingegen ein Minderheitsantrag von Thomas Aeschi (svp, ZG), mit dem die Kann-Bestimmung zur Einstellung von Geldzahlungen mit Erwerbscharakter während des Strafvollzugs zu einer Muss-Bestimmung geändert wurde. Umstritten war ansonsten nur noch die Frage, wie genau die Regelung zur Auferlegung der Kosten für Observationen beim Bezug von Versicherungsleistungen aufgrund von unwahren Angaben ausgestaltet werden sollte. Silvia Schenker wollte die Auferlegung der Kosten auf «wissentlich unwahre Angaben» beschränken oder – wenn möglich – den Absatz ganz streichen. Bea Heim (sp, SO) beantragte eine Beschränkung der Klausel auf die Auferlegung «angemessener Mehrkosten» und Thomas Aeschi wollte auch hier die Kann- in eine Muss-Formulierung umwandeln. In der Folge setzte sich jedoch die Version der Kommission durch, wodurch der Rat eine Differenz zum Ständerat schuf, der die Klausel, wie von Bea Heim vorgeschlagen, auf «angemessene Mehrkosten» beschränkt hatte.<sup>4</sup>

### Ergänzungsleistungen (EL)

MOTION  
DATUM: 19.09.2016  
FLAVIA CARONI

Eine Motion Bortoluzzi (svp, ZH), übernommen von Nationalrat de Courten (svp, BL), forderte, die **Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Ergänzungsleistungen** zu intensivieren. Der Bundesrat solle diese konsequent an die Hand nehmen und den Durchführungsstellen der Kantone Mindeststandards vorgeben. Falls nötig, sind dafür auch Gesetzes- und Verordnungsänderungen vorzunehmen. Insbesondere sollen die Bezügerinnen und Bezüger auf allfälliges Eigentum im Ausland und auf ihren tatsächlichen Lebensmittelpunkt hin überprüft werden. In der Begründung hiess es, die Bemühungen der IV-Stellen zur Verhinderung von Missbrauch hätten zu namhaften Einsparungen geführt und der wachsende Bedarf nach EL führe auch hier zur berechtigten Frage nach dem Ausmass von Missbrauch. Zudem wurde der Verdacht geäussert, manche im Ausland lebende Personen würden ihren Wohnsitz pro forma in der Schweiz belassen, um weiterhin EL beziehen zu können – nur in der Schweiz lebende Personen sind zum Bezug von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV berechtigt. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion und erklärte, die EL-Durchführungsstellen seien bereits zu allen Abklärungen verpflichtet, die für die Beurteilung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen und der Höhe der Leistungen notwendig sind. Die Frage nach dem Wohnsitz und dem üblichen Aufenthaltsort gehöre dazu, ebenso jene nach Vermögenswerten im Ausland. In den letzten Jahren seien zudem eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs eingeführt oder angestossen worden.

In der Herbstsession 2016 beriet der Nationalrat den Vorstoss. Der Motionär wiederholte die bereits schriftlich festgehaltene Begründung und kritisierte die Ablehnungsempfehlung des Bundesrates: Zwar sei es zutreffend, dass die EL-Durchführungsstellen mit Abklärungen beauftragt sind, in der Praxis ergäben sich jedoch erhebliche kantonale und regionale Vollzugsunterschiede. Zudem sei eine lediglich alle vier Jahre erfolgende Überprüfung ungenügend und der Datenaustausch zwischen den Behörden sei nach wie vor erschwert, da entsprechende Vorstösse noch im parlamentarischen Prozess stehen. Die Motion entspreche zudem Bemühungen des Bundesrates im Rahmen der EL-Reform, die Sachverhaltsabklärungen für die Leistungsbemessungen zu verbessern und zu vereinheitlichen. Bundesrat Berset erläuterte, ab 2018 werde es ein Register der Ergänzungsleistungen geben, das die Transparenz erhöhen und die Kontrolle erleichtern werde. Mit einer aktuell laufenden Revision des Ausländergesetzes werde der Datenaustausch zwischen den für die EL zuständigen Behörden und den Migrationsbehörden erleichtert, und die Botschaft zur Reform der Ergänzungsleistungen beinhalte auch Massnahmen zur Vermeidung von Missbrauch. Davon liess sich die grosse Kammer nicht überzeugen: 129 Ratsmitglieder stimmten für die Motion, nur 55 dagegen. Letztere gehörten der SP- und der Grünen

Fraktion an. Das Geschäft ging somit zur Beratung an den Ständerat.<sup>5</sup>

**MOTION**

DATUM: 27.11.2018  
ANJA HEIDELBERGER

In ihrer Sitzung im November 2018 entschied die SGK-SR, die Motion ihrer Schwesterkommission für eine **systematische Bekämpfung von Missbräuchen bei den Ergänzungsleistungen** unter anderem mit Verweis auf die entsprechenden Massnahmen im Rahmen der EL-Reform oder auf den automatischen Informationsaustausch (AIA) abzulehnen. Zusätzliche Informationen über den Liegenschaftsbesitz im Ausland seien nicht mit verhältnismässigem Aufwand zu erhalten, erklärte die Kommission. Nach entsprechenden Voten von Kommissionssprecher Graber (cvp, LU) und Gesundheitsminister Berset lehnte der Rat die Motion stillschweigend ab.<sup>6</sup>

---

1) AB SR, 2016, S. 823 ff.; AB SR, 2017, S. 473 ff.; BBl, 2016, S. 4691 ff.; Medienmitteilung FK-NR vom 12.10.2016; Medienmitteilung FK-SR vom 23.08.2016; Medienmitteilung RK-SR vom 26.04.2017

2) AB NR, 2017, S. 2038 ff.

3) AB NR, 2018, S. 666 ff.; Medienmitteilung SGK-SR vom 23.3.18; Medienmitteilung SGK-SR vom 29.6.18

4) AB NR, 2019, S. 328 ff.

5) AB NR, 2016, S. 1429 f.

6) AB SR, 2018, S. 819; Bericht SGK-SR vom 6.11.18