

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Ergänzungsleistungen (EL)
Akteure	Sauter, Regine (fdp/plr, ZH) NR / CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Heidelberger, Anja

Bevorzugte Zitierweise

Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ergänzungsleistungen (EL), 2018 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Sozialversicherungen	1
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	1
Ergänzungsleistungen (EL)	3

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
EL	Ergänzungsleistungen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
AI	Assurance-invalidité
PME	petites et moyennes entreprises
PC	Prestations complémentaires
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Sozialversicherungen

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.03.2022
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrssession 2022 beriet der **Nationalrat die Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und die Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule**. Die Kommission hatte zuvor nur wenige Änderungen gegenüber der ständerätlichen Version geschaffen und die Vorlage mit 18 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen gutgeheissen. Die Kommissionssprecherinnen Céline Amaudruz (svp, GE) und Regine Sauter (fdp, ZH) präsentierten dem Rat die Vorlage mit drei Aspekten im AHV- und einem Aspekt im BVG-Bereich: die Schaffung einer modernen und risikoorientierten Aufsicht, die Stärkung der Governance und der Verbesserung der Steuerung und Überwachung der Informationssysteme in der AHV sowie die punktuellen Optimierungen der Aufsicht über die 2. Säule.

In einem ersten Block beschäftigte sich der Rat mit der **1. Säule**: Hier diskutierte er insbesondere über drei Minderheitsanträge. Eine Minderheit Röstli (svp, BE) setzte sich mit dem Fall einer Auflösung einer Verbandsausgleichskasse auseinander. In diesem Fall müssen andere Kassen die Rentenbeziehenden der aufgelösten Kasse übernehmen, wofür sie eine Entschädigung erhalten. Um diese Entschädigung bezahlen zu können, müssen die Ausgleichskassen jeweils Rückstellungen vornehmen. Bundesrat, Ständerat und Kommissionsmehrheit beabsichtigten nun, subsidiär auch die Gründerverbände der Ausgleichskassen für diese Entschädigungen aufkommen zu lassen – falls die aufgelöste Ausgleichskasse zu wenige Rückstellungen getätigt hatte. Die Minderheit Röstli wollte diese subsidiäre Zuständigkeit jedoch streichen, da sonst die Gefahr bestehe, dass die Ausgleichskassen die Reservebildung zu wenig ernst nehmen würden. Mit 131 zu 48 Stimmen fand dieser Vorschlag jedoch nur bei der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion und einem Mitglied der Mitte-Fraktion Zustimmung.

Die anderen beiden Minderheiten beschäftigten sich mit den von den Durchführungsstellen verwendeten Informationssystemen. Der Bundesrat hatte deren Verwendung neu geregelt und wollte der Aufsichtsbehörde ermöglichen, den Durchführungsstellen Mindestanforderungen an ihre Informationssysteme, etwa zum Datenschutz, zu definieren. Diese Mindestanforderungen wollten der Ständerat sowie die Kommissionsmehrheit streichen, während sie eine Minderheit Gysi (sp, SG), unterstützt von Bundesrat Berset, beibehalten wollte. Für diese «sensible[n] persönliche[n] Daten» brauche es Mindestanforderungen, betonte Barbara Gysi, während sich Bundesrat Berset davon «une sorte d'uniformité minimale de l'exécution» erhoffte. Kommissionssprecherin Sauter begründete die Ablehnung der Kommissionsmehrheit gegenüber solchen Mindeststandards mit der Aufsichtsfunktion der Aufsichtsbehörde: Mit der Definition von Mindestanforderungen würde sie ins Operative eingreifen, was nicht ihre Aufgabe sei. Mit 98 zu 77 Stimmen (bei 1 Enthaltung) setzte sich die Kommissionsmehrheit durch. Eine weitere Minderheit Röstli wehrte sich dagegen, dass der AHV-Ausgleichsfonds die Entwicklungs- und Betriebskosten der Informationssysteme übernehmen soll. Konkret gehe es um die Frage, ob der Staat oder die Durchführungsstellen für die Weiterentwicklung der Informatiksysteme zuständig sein sollen. Letzteres sei vorzuziehen, da die Durchführungsstellen dann an einem möglichst effizienten System interessiert seien – entsprechend würden sie die Kosten der Informationssysteme als Verwaltungskosten verbuchen. Da es «um [gesamtschweizerisch anwendbare] kassenübergreifende Informatikanwendungen» gehe, solle der AHV-Ausgleichsfonds für deren Kosten aufkommen, betonte hingegen die Kommissionsmehrheit. Mit 132 zu 47 Stimmen folgte der Nationalrat auch hier der Mehrheit seiner Kommission.

Auch im zweiten Block zur **Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge** gab es zwei Punkte, die relativ ausführlich diskutiert wurden. Einerseits wurde die Frage der Unabhängigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden besprochen. Der Bundesrat erachtete diese als nicht gegeben, solange Mitglieder der Kantonsregierungen oder -verwaltungen auch Einsitz in die Aufsichtsbehörden haben, und schlug daher ein entsprechendes Einsitzverbot vor. Der Ständerat verneinte anschliessend eine solche Problematik und strich die entsprechende Regelung. Die Mehrheit der SGK-NR schlug nun quasi als Kompromiss vor, dass der Einsitz in die Aufsichtsbehörden nur Mitgliedern desjenigen kantonalen Departements untersagt werden soll, das für die 2. Säule zuständig ist. Bundesrat Berset erachtete diesen Vorschlag jedoch als in einer Kollegialbehörde nicht praktikabel. Eine Minderheit I Sauter bevorzugte die

bundesrätliche Lösung, während eine Minderheit II Weichelt (al, ZG) die vorgeschlagene Regelung um ein Verbot der Beteiligung von Branchenvertretenden ergänzen wollte. Ein Ausschluss der Exekutivmitglieder, jedoch nicht der Branchenvertretenden sei «ziemlich janusköpfig» und erfülle die Auflagen der Governance nicht, befand Manuela Weichelt mit Verweis auf die zahlreichen Vertretenden von Unternehmen und Stiftungen, die mit der Durchführung der beruflichen Vorsorge verbunden sind, in den Aufsichtsbehörden. Wie bei der Oberaufsichtskommission «Berufliche Vorsorge» brauche es auch für die kantonalen Aufsichtsbehörden eine gesetzliche Regelung. Nach einigen Wirren und einer wiederholten Abstimmung setzte sich der Mehrheitsantrag gegen die zwei Minderheiten durch.

Interessenkonflikte standen auch im Mittelpunkt des zweiten Diskussionspunkts zur Aufsicht über die Pensionskassen: die Finanzierung der Vermittlertätigkeiten. Hierzu hatte der Bundesrat nach der Vernehmlassung eine Regelung ergänzt, wonach er die Vermittlungstätigkeit für über die Mindestleistungen hinausgehende Pensionskassenleistungen mittels Verordnung regeln wollte. Damit beabsichtigte er, Interessenkonflikte der Broker zu bekämpfen. Da nicht die Arbeitgebenden, sondern die Pensionskassen die Broker bezahlten, hätten Letztere Anreize, diejenigen Pensionskassen zu empfehlen, die ihnen am meisten Provisionen einbringen, ergänzte Manuela Weichelt-Picard. Zudem werde für die Vermittlung Geld der Versicherten ausgegeben, das für die Verzinsung der Guthaben eingesetzt werden könnte. Entsprechend wollte sie mit einem Minderheitsantrag dem Bundesrat folgen. Regine Sauter lehnte im Namen der Kommissionsmehrheit die Notwendigkeit einer solchen Regelung ab – die Vermittlungsgebühren würden heute transparent ausgewiesen, die KMU könnten die Kosten auch selbst übernehmen. Zudem sei diese Frage nicht in der Vernehmlassung diskutiert worden, werde stattdessen aber aktuell im Rahmen der Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes behandelt. Die Kommissionsmehrheit setzte sich in der Folge mit 119 zu 68 Stimmen gegen den Willen von SP, Grünen und drei Personen der Mitte-Fraktion auch hier durch.

Stillschweigend schuf der Nationalrat zudem einige weitere Differenzen zum Ständerat. Unter anderem lehnte er es ab, im Rahmen dieser Revision die Möglichkeit für eine elektronische Übermittlung von Entscheiden zu schaffen. Inhaltlich bestehe hier zwar keine Differenz zum Ständerat, jedoch könne diese Frage nicht ausschliesslich für die Ausgleichskassen geregelt werden, sondern müsse sich auf alle Sozialversicherungen beziehen. Entsprechend wollte der Nationalrat eine Revision des Verwaltungsverfahrenrechts, die bereits im Gange war, abwarten.

Trotz kleineren inhaltlichen Differenzen stiess die Vorlage insgesamt beim ganzen Nationalrat auf Anklang: In der Gesamtabstimmung nahm die grosse Kammer die Vorlage mit 186 zu 0 Stimmen einstimmig an.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.2022
ANJA HEIDELBERGER

In der Sommersession 2022 **bereinigte das Parlament die Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und die Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule**. Zuerst beriet der Ständerat die offenen Differenzen und hiess die meisten Änderungen des Nationalrats gut. Einziger Streitpunkt war die Frage, ob es Einschränkungen bezüglich des Einsitzes in die Aufsichtsbehörden geben soll. Der Bundesrat hatte hier ursprünglich vorgeschlagen, Mitgliedern der Kantonsregierung den Einsitz gänzlich zu verbieten, der Nationalrat wollte nur die Angehörigen der für die Zweite Säule zuständigen Departemente vom Einsitz ausschliessen. Der Ständerat lehnte solche Einschränkungen hingegen erneut ab. Man sehe nicht ein, «wieso Regierungsräte wegen vermuteter Interessenkonflikte ausgeschlossen werden sollen, die Branche und beaufsichtigte Körperschaften jedoch in der Aufsichtsbehörde Einsitz nehmen dürfen», begründete Erich Ettlín (mitte, OW) diesen Einwand im Namen der Mehrheit der SGK-SR. Eine Minderheit Müller (fdp, LU) beantragte hingegen, die Regelung des Nationalrats zu übernehmen. Seit der Strukturreform beim BVG 2011 wolle man die Dominanz der Regierungsratsmitglieder in den regionalen Aufsichtsbehörden reduzieren, nun solle man dies explizit auf Gesetzesstufe regeln. Mit 28 zu 15 Stimmen folgte die kleine Kammer jedoch der Kommissionsmehrheit. Bereinigt wurde hingegen die Frage, ob Versicherungsträger ihre Entscheide elektronisch zustellen können sollen. Der Ständerat hatte eine solche Möglichkeit zuvor gegen den Willen des Nationalrats gutgeheissen, folgte nun aber einer Minderheit Rechsteiner (sp, SG), der auf die Tragweite dieser Bestimmung verwies. Wichtige Entscheide, die anfechtbar sein sollen, müssten auch zukünftig schriftlich erfolgen, forderte er. Zudem sei eine Vernehmlassung zur Digitalisierung in der Verwaltung und im Justizwesen im Gange, die eine umfassende Lösung dieser Problematik anstrebe. Mit 24 zu 18 Stimmen folgte der Rat der Minderheit und bereinigte diese Differenz.

In der Nationalratsdebatte stellten die Kommissionsprecherinnen Céline Amaudruz

(svp, GE) und Regine Sauter (fdp, ZH) klar, wie die vom Nationalrat vorgeschlagene Bestimmung zur Mitgliedschaft in den Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge zu verstehen war: Einsitz haben dürften demnach weder Regierungsrätinnen und Regierungsräte der betroffenen Departemente, noch Mitarbeitende der betroffenen Departemente. Mit 23 zu 0 Stimmen (bei 1 Enthaltung) hatte die SGK-NR entschieden, an dieser Bestimmung festzuhalten – entsprechend folgte ihr die grosse Kammer stillschweigend. Ob diesem deutlichen Resultat in der grossen Kammer gab der Ständerat in der Folge nach und sprach sich für die vom Nationalrat formulierte Regelung aus.

Somit konnte die letzte Differenz der Vorlage bereinigt werden und die Modernisierung der AHV war bereit für die **Schlussabstimmungen**. Diese passierte der Entwurf ohne Widerstand: Mit 197 zu 0 Stimmen und 41 zu 0 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) stellten sich beide Räte hinter die getroffenen Regelungen.²

Ergänzungsleistungen (EL)

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.03.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrssession 2018 behandelte der **Nationalrat die Reform der Ergänzungsleistungen**, die er ob ihrer Länge in drei Blöcke unterteilte. Er schuf zahlreiche Differenzen zum Ständerat, insbesondere bezüglich der Voraussetzungen für den EL-Bezug. So beantragte die SGK-NR die Einführung einer Vermögensschwelle in der Höhe von CHF 100'000 für Alleinstehende, CHF 200'000 für Verheiratete und CHF 50'000 bei Kindern: Übersteigt das Vermögen diese Schwelle, sollen keine Ergänzungsleistungen beantragt werden können. Davon ausgeschlossen sollen jedoch von den Betroffenen oder ihren Partnern bewohnte Liegenschaften sein, sofern die Betroffenen ein hypothekarisch gesichertes Darlehen zulasten des Wohneigentums und zugunsten der EL-Stelle aufnehmen. Silvia Schenker (sp, BS) sprach sich in ihrem Minderheitsantrag gegen eine solche Änderung aus – nicht weil sie eine Vermögensschwelle prinzipiell ablehne, sondern weil dieser Antrag nicht in der Vernehmlassung war und daher noch zahlreiche Fragen dazu offen seien. Mit dieser Ansicht standen die SP- und die Grünen-Fraktion jedoch alleine da, mit 137 zu 52 Stimmen nahm der Nationalrat die Einführung einer Vermögensschwelle an. Eine weitere Differenz bei den Voraussetzungen schuf der Nationalrat, indem er gegen zwei Minderheitsanträge einem Antrag der SGK-NR folgte, wonach ein Verbrauch von mehr als 10 Prozent des Vermögens pro Jahr ab Entstehung des Anspruchs auf EL bei der IV, bei der AHV ab zehn Jahren vor der Pensionierung, als Vermögensverzicht gelten solle, sofern der Verbrauch „ohne wichtigen Grund“ erfolge (94 zu 86 Stimmen bei 9 Enthaltungen; 136 zu 53 Stimmen bei 1 Enthaltung). Für den Bezug von Ergänzungsleistungen beantragte die Mehrheit der SGK-NR überdies eine zehnjährige Karenzfrist, während der sich die Betroffenen ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben müssen. Es setzte sich jedoch eine Minderheit I Aeschi durch, die den Bezug stattdessen von einer mindestens zehnjährigen Beitragsdauer in die AHV abhängig machen wollte (104 zu 83 Stimmen, 4 Enthaltungen).

Auch bezüglich der anerkannten Ausgaben schuf der Nationalrat einige Differenzen zum Schweserrat. Gegen eine Minderheit Feri nahm er den Vorschlag der SGK-NR auf Reduktion der Finanzierung des allgemeinen Lebensbedarfs für Kinder unter zwölf Jahren sowie ab dem zweiten Kind um ein Sechstel an (137 zu 53 Stimmen). Bezüglich der Mietzinsen bestätigte der Nationalrat zwar die vom Ständerat beschlossene Schaffung verschiedener Regionen, strich jedoch auf Antrag einer Minderheit II Pezzatti die dritte Region und reduzierte die vom Ständerat beschlossenen Beträge zur Erstattung von Mietzinsen für Alleinstehende sowie für zusätzliche im Haushalt lebende Personen (139 zu 53 Stimmen). Deutlich löste der Rat für den Antrag auch die Ausgabenbremse (187 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen). Der Nationalrat stimmte auch dem Antrag der Minderheit Clottu zu (102 zu 90 Stimmen), wonach diese Mietzins-Beträge von den Kantonen um 10 Prozent gekürzt werden können und der Bundesrat die Einteilung überprüfen muss, wenn sich der Mietpreisindex um 10 Prozent verändert. Eine Minderheit Quadranti hatte diesbezüglich eine regelmässige Überprüfung nach zwei Jahren gefordert, war jedoch deutlich gescheitert (133 zu 58 Stimmen, 1 Enthaltung). Stark umstritten war im Ständerat die Frage gewesen, welche Kosten bei den Krankenkassenprämien angerechnet werden sollen. Dabei wurden vier verschiedene Optionen diskutiert: Die Mehrheit der SGK-NR wollte dem Bundesrat folgen und die kantonalen Durchschnittsprämien anrechnen, solange diese die effektiven Kosten nicht übersteigen; der Ständerat hatte entschieden, die Prämie des drittgünstigsten Krankenversicherers im Kanton zu vergüten; eine Minderheit I Carobbio befürwortete die Auszahlung von Durchschnittsprämien, selbst wenn diese die

effektiven Kosten aufgrund von Prämienverbilligungen übertreffen; und eine Minderheit II Humbel setzte auf die massgebende Prämie des Kantons. Letztere Option setzte sich gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit durch (138 zu 53 Stimmen), nachdem dieser zuvor gegenüber der Minderheit I bevorzugt worden war (138 zu 53 Stimmen). Nicht nur auf der Ausgaben-, auch auf der Einkommenseite nahm die grosse Kammer Korrekturen vor: Zwar war man sich mit dem Ständerat darüber einig, dass das Erwerbseinkommen von Ehegattinnen und -gatten, die selber keine Rente beziehen, stärker angerechnet werden soll als bisher. Der Nationalrat folgte jedoch entgegen dem Antrag der Minderheit Barrile, die wie der Ständerat nur 80 Prozent anrechnen wollte, der Kommissionsmehrheit: Neu soll das Einkommen der Ehepartner vollständig angerechnet werden (103 zu 87 Stimmen bei 1 Enthaltung).

Bezüglich der Finanzierung der EL respektive der Massnahmen zur Reduktion der Anzahl EL-Bezügerinnen und -Bezüger hatte sich im Ständerat die Frage nach der Möglichkeit auf Kapitalbezug in der zweiten Säule als besonders umstritten gezeigt. Anders als der Erstrat wollte die Mehrheit der SGK-NR den Versicherten die Möglichkeit offenlassen, ihre Pensionskassengelder zur Hälfte als Kapitalabfindung zu beziehen. Dagegen wehrte sich eine Minderheit I Humbel, die dem Ständerat folgen wollte, während eine Minderheit II Sauter das geltende Recht, das den Bezug eines Viertels des Altersguthabens als Kapitalleistung erlaubt, bevorzugte. Letztere Position setzte sich in der grossen Kammer deutlich durch (Mehrheit vs. Minderheit I: 139 zu 49 Stimmen bei 1 Enthaltung; Mehrheit vs. Minderheit II: 14 zu 170 Stimmen bei 4 Enthaltungen). Um jedoch der im Ständerat vielfach betonten erhöhten Gefahr, durch einen Kapitalbezug später auf Ergänzungsleistungen angewiesen zu sein, zu reduzieren, beantragte die Kommissionsmehrheit, die Leistungen bei einem teilweisen oder vollständigen Kapitalbezug um 10 Prozent pro Jahr zu kürzen. Der Nationalrat unterstützte diesen Antrag gegen zwei Minderheitsanträge (106 zu 83 Stimmen; 119 zu 66 Stimmen bei 1 Enthaltung). Auch bei der Auszahlung der Pensionskassengelder für Firmengründungen schuf die grosse Kammer eine Differenz zum Ständerat, indem sie einem Minderheitsantrag de Courten folgte, der keine Einschränkungen der Auszahlungen beabsichtigte. Deutlich sprach sich die grosse Kammer auch für einen Minderheitsantrag Humbel aus, wonach rechtmässig bezogene Leistungen aus dem Nachlass der Leistungsbezügerinnen und -bezüger – bei Ehepaaren aus dem Nachlass des Zweitverstorbenen – zurückzuerstatten seien, sofern und inwieweit dieser CHF 50'000 übersteige (181 zu 7 bei 1 Enthaltung).

In der Gesamtabstimmung nahm der Rat seine neue Version zur Reform der Ergänzungsleistungen mit 125 zu 53 Stimmen bei 13 Enthaltungen an. Unzufrieden zeigten sich die SP- und die Grünen-Fraktion, während sich ein Drittel der CVP-Fraktion sowie einzelne Mitglieder der GLP- und der BDP-Fraktion der Stimme enthielten.³

1) AB NR, 2022, S. 214 ff.; AB NR, 2022, S. 544 ff.; Medienmitteilung FK-NR vom 13.9.21

2) AB NR, 2022, S. 1335; AB NR, 2022, S. 854 f.; AB SR, 2022, S. 256 ff.; AB SR, 2022, S. 419 f.; AB SR, 2022, S. 632

3) AB NR, 2018, S. 427 ff.; AB NR, 2018, S. 438 ff.; AB NR, 2018, S. 502 ff.; LZ, NZZ, TA, 16.3.18