

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Berufliche Vorsorge
Akteure	Ettlin, Erich (cvp/pdc, OW) SR/CE, Humbel, Ruth (cvp/pdc, AG) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Caroni, Flavia
Heidelberger, Anja
Meyer, Luzius
Rohrer, Linda

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Caroni, Flavia; Heidelberger, Anja; Meyer, Luzius; Rohrer, Linda
2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Berufliche Vorsorge, 2009 - 2019*.
Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Privatrecht	1
Sozialpolitik	1
Sozialversicherungen	1
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	1
Ergänzungsleistungen (EL)	4
Berufliche Vorsorge	6

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-SR	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
BJ	Bundesamt für Justiz
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
EL	Ergänzungsleistungen
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
CDG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
OFJ	Office fédéral de la justice
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
PC	Prestations complémentaires
RTS	Radio Télévision Suisse
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Privatrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.06.2014
NADJA ACKERMANN

Durch eine durch die Motionen der Rechtskommission des Nationalrates RK-NR (05.3713), Amacker-Amann (cvp, BL) (08.3821) und Humbel (cvp, AG) (08.3956) angeregte Anpassung des Zivilgesetzbuches sollte Klarheit bei den Ansprüchen gegenüber den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge im Falle einer Ehescheidung, dem sogenannten **Vorsorgeausgleich**, geschaffen werden. Seit 2000 werden bei der Scheidung die während der Ehe erworbenen Ansprüche der Ehegatten gegenüber ihren Vorsorgeeinrichtungen ausgeglichen. Die geltenden Bestimmungen erwiesen sich jedoch als impraktikabel und wurden verschiedentlich kritisiert. Wenn zum Zeitpunkt der Scheidung der Vorsorgefall eines Ehepartners bereits eingetreten ist, schuldet der verpflichtete Gatte dem anderen eine angemessene Entschädigung. Da diese meist in Form einer Rente ausbezahlt wird und nach dem Tod des verpflichteten Partners erlischt, befinden sich Witwer – häufiger aber Witwen – oftmals in einer schwierigen finanziellen Situation. Die neue Vorlage will in diesen Fällen Abhilfe schaffen. So soll das während einer Partnerschaft erwirtschaftete Vorsorgeguthaben auch dann hälftig geteilt werden, wenn bei Einleitung der Scheidung ein Partner bereits eine Rente bezieht, sei es eine Invaliden- oder Altersrente. Individuelle Regelungen sollen jedoch einfacher möglich sein, da die Ehepartner am besten über ihre finanzielle Situation Bescheid wissen. Die Entschädigung soll neu durch die Vorsorgeeinrichtung ausbezahlt werden und auch nach dem Tod des Ex-Gatten weiterlaufen. Dadurch soll der nicht-erwerbstätige Partner bessergestellt werden. Gültig ist diese Regelung für alle hängigen Scheidungsverfahren sowie möglich für Scheidungsverfahren, die nach 2000 eingereicht wurden, bei denen der Vorsorgefall im Zeitpunkt des Verfahrens bereits eingetreten war und der betreffende Gatte noch lebt. Die geschiedenen Witwen zeigten sich enttäuscht über die Fristen der neuen Regelung. Dennoch hielt der Ständerat in diesem Punkt an der bundesrätlichen Vorlage fest. Eine Abweichung gab es lediglich betreffend die Zuständigkeit ausländischer Gerichte: Unter gewissen Voraussetzungen sollen Urteile ausländischer Gerichte Geltung haben, ohne dass noch ein schweizerisches Gericht über den Vorsorgeteil zu entscheiden hätte. Der Ständerat stimmte damit der technisch erscheinenden, das Herzstück des Scheidungsrechts darstellenden Vorlage nach wenigen Detailänderungen einstimmig zu.¹

Sozialpolitik

Sozialversicherungen

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.09.2016
ANJA HEIDELBERGER

Rund ein Jahr, nachdem sich der Ständerat ausführlich mit der **Reform der Altersvorsorge 2020** beschäftigt hatte, lag der Ball beim Nationalrat. Die Aufmerksamkeit war gross, das SRF übertrug die Eintretensdebatte live. Nationalrat Aeschi (svp, ZG) stellte einen Antrag, die Vorlage in verschiedenen Teilen zu beraten und damit dem Volk die Möglichkeit zu geben, einzeln zu den Reformelementen Stellung zu nehmen. In einem ersten Paket sollen demnach die gemäss dem Antragsteller unbestrittenen Elemente wie die Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre oder die Flexibilisierung des Referenzalters behandelt werden. Die übrigen Fragen sollten an die Kommission zurückgewiesen werden, die diese in einem zweiten und dritten Massnahmenpaket weiterführen sollte. Nach dem „voraussehbaren Nein an der Urne“ – so der Antragsteller – wüsste man sonst wieder nicht, welche Elemente das Volk befürworte, respektive ablehne. Der Freiburger Nationalrat Jean-François Steiert (sp, FR) hingegen argumentierte, dass durch diese „Salamitaktik“ das Rentenalter der Frauen angehoben würde, ohne dass ihre durchschnittlich um CHF 250'000 tiefere Rente kompensiert werde. Dies könne lediglich durch die Behandlung der Vorlage als Gesamtpaket verhindert werden. Der Nationalrat lehnte den hauptsächlich von Parlamentarierinnen und Parlamentariern der SVP unterstützten Antrag Aeschi mit 54 zu 129 Stimmen (bei 10 Enthaltungen) ab.

Die Eintretensdebatte war geprägt von der Abstimmung zur AHVplus-Initiative, die nur Tage zuvor mit 41 zu 59 Prozent abgelehnt worden war. Insbesondere wurde darüber

gestritten, ob dieses „Nein“ als allgemeine Ablehnung einer Erhöhung der AHV-Rente – als welche sie zum Beispiel Bruno Pezzatti (fdp, ZG) oder Lorenz Hess (bdp, BE) darstellten – verstanden werden kann oder nicht. In der Detailberatung, bei der die Vorlage in sieben thematischen Blöcken behandelt wurde, schuf der Nationalrat zahlreiche Differenzen zum Ständerat. Im ersten Block wurden insbesondere das Referenzalter und die Flexibilisierung des Rentenalters sowie die Bestimmungen zur Berechnung der AHV-Rente behandelt. Besonders umstritten war hier die Frage der Erhöhung des Referenzalters für Frauen. Zwei Minderheiten Feri (sp, AG) beantragten dem Nationalrat, auf diese Erhöhung zu verzichten, was die Antragstellerin damit begründete, dass Männer beim flexiblen Rentenalter bevorzugt würden, weil Frauen ihr Leben lang unbezahlte Arbeit leisteten und für die bezahlte Arbeit schlechter entlohnt würden. Dies solle durch die Beibehaltung des Referenzalters von 64 Jahren für Frauen anerkannt werden. Der Nationalrat entschied sich jedoch mit 137 zu 57 Stimmen (0 Enthaltungen) für die Angleichung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre, wobei sich – im Unterschied zum Ständerat – die SP- und Grünen-Fraktionen geschlossen gegen die Erhöhung aussprachen.

Im zweiten Block unterschieden sich die Mehrheiten im Nationalrat mehrmals von denjenigen im Ständerat: So beschloss der Nationalrat, Personen mit Anrecht auf Altersrenten keine Kinderrenten auszuzahlen sowie Witwen- und Witwerrenten nur noch auszubezahlen, wenn eine Person ein Kind mit Anspruch auf Waisenrente hat. Die Waisenrenten an Pflegekinder schränkte er insofern ein, als sie in Zukunft nur noch ausbezahlt werden, wenn die Pflegekinder ihren Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben.

Hitzig diskutiert wurde vor allem der dritte Block, in dem sich der Nationalrat der Zusatzfinanzierung der AHV, dem Interventionsmechanismus und dem Bundesbeitrag – gemäss Ruth Humbel (cvp, AG) die Kernpunkte der Vorlage – widmete. Den Bundesbeitrag legte der Nationalrat bei 20 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung fest, während sich der Ständerat noch für den bisherigen Betrag von 19.55 Prozent ausgesprochen hatte. Diese Erhöhung machte eine Abstimmung zur Schuldenbremse nötig, wobei das qualifizierte Mehr erreicht wurde. Anschliessend folgten die Abstimmungen zum Sargnagel der Vorlage, wie es wiederum Ruth Humbel formuliert hatte: dem Interventionsmechanismus. Zur Überwachung des finanziellen Gleichgewichts lagen verschiedene Massnahmen vor. So stand eine Zustimmung zum Beschluss des Ständerats – also zu einer einstufigen Verpflichtung zu nicht-automatischen Stabilisierungsmassnahmen, wenn der Stand des AHV-Ausgleichsfonds unter 80 Prozent einer Jahresausgabe sinken sollte – (Mehrheit der SGK-NR), eine Ergänzung dieses einstufigen Vorgehens durch einen automatischen Solidaritätsbeitrag der Rentner und Rentnerinnen sowie durch eine temporäre Beitragserhöhung (Minderheit I Humbel), eine Ergänzung durch eine automatische Erhöhung des Referenzalters pro Kalenderjahr um 6 Monate auf maximal 24 Monate (Minderheit III de Courten (svp, BL)) sowie eine gänzliche Streichung des Interventionsmechanismus (Minderheit II Weibel (glp, ZH)) zur Debatte. Der Einzelantrag Pezzatti (fdp, ZG) sah zudem vor, den Interventionsmechanismus in eine separate Vorlage auszulagern, um die Gesamtvorlage nicht zu gefährden. Die Minderheit II (Weibel), geschlossen unterstützt von der BDP und GLP, war gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag chancenlos (180 zu 14 Stimmen). Dieser unterlag jedoch genauso wie die Minderheiten I (Humbel, unterstützt von SP, GPS, CVP und BDP) und III (de Courten, unterstützt von der SVP) dem Mehrheitsantrag (grösstenteils unterstützt von FDP und SVP). Vor die Wahl gestellt, den Interventionsmechanismus im Rahmen der Altersvorsorge 2020 oder in einer separaten Vorlage umzusetzen, entschied sich der Nationalrat grossmehrheitlich für letztere Option und nahm den Einzelantrag Pezzatti mit 187 zu 9 (GLP- oder CVP-) Stimmen an. Als letzte Frage dieses Blocks wurde die maximal mögliche Höhe der Anhebung der Mehrwertsteuersätze behandelt. Hier schwankten die Vorschläge zwischen 0.3 Prozentpunkten (Minderheit II Frehner (svp, BS)), 0.6 Prozentpunkten (Mehrheit der SGK-NR) und 1 Prozentpunkt (Ständerat, Minderheit I Humbel). Der Nationalrat entschied sich für den Mittelweg und schuf mit der Erhöhung um 0.6 Prozentpunkte erneut eine Differenz zum Ständerat.

Der vierte Block umfasste Massnahmen in der zweiten Säule, konkret den Mindestumwandlungssatz und die Ausgleichsmassnahmen im BVG. Dabei pflichtete der Nationalrat dem Erstrat mit 141 zu 51 Stimmen (3 Enthaltungen) gegen den Willen der SP und der Grünen deutlich bei und senkte den Mindestumwandlungssatz von 6.8 auf 6 Prozent. Um eine Kompensation des tieferen Umwandlungssatzes innerhalb des BVG zu ermöglichen, entschied sich der Nationalrat relativ knapp zur Abschaffung des Koordinationsabzugs (100 zu 89 Stimmen bei 7 Enthaltungen) sowie für eine Reduktion

der gestaffelten Altersgutschriften auf zwei Ansätze (25-44: 9%, 45-Referenzalter: 13.5% des versicherten Lohns). Letztere soll zusätzlich der Diskriminierung älterer Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt entgegenwirken. Hingegen verzichtete er trotz Anpassung des Mindestumwandlungssatzes auf eine Garantie des Leistungsniveaus der Übergangsgeneration (Personen über 40 (Bundesrat) respektive 50 Jahren (Ständerat)) im Rahmen des Sicherheitsfonds.

Im fünften Block standen die Ausgleichsmassnahmen in der AHV sowie der Ehepaarplafonds zur Debatte. Bei der Höhe der Vollrenten sprach sich der Nationalrat für die Beibehaltung des geltenden Rechts aus und schuf damit eine gewichtige Differenz zum Ständerat, der die Altersrente als Kompensation für die Reduktion des Umwandlungssatzes um 70 Franken erhöhen wollte. Auch die Erhöhung des Ehepaarplafonds von 150 auf 155 Prozent (Ständerat, Minderheiten I (Humbel) und IV (Feri)) respektive auf 160 Prozent (Minderheit II Humbel), die sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern im Nationalrat als Reaktion auf die Volksinitiative gegen die Heiratsstrafe empfunden wurde, lehnte die grosse Kammer ab. Um dem Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern gerecht zu werden, hatte die Mehrheit der SGK-NR zudem vorgeschlagen, die Summe der Erwerbseinkommen der Frauen mit einem Zuschlag zu belegen, „der dem nach objektiven Kriterien nicht erklärbaren Anteil am allgemeinen Lohnunterschied entspricht“. Dies scheiterte jedoch am Widerstand von FDP, Die Liberalen und SVP sowie vereinzelt anderen Parlamentarierinnen und Parlamentariern.

Der sechste Block beinhaltete institutionelle Massnahmen, der siebte Block weitere zu klärende Details. Hier entschied sich der Nationalrat unter anderem dafür, Risikobeiträge nach individuellen Grundsätzen zu berechnen (139 zu 53 bei 1 Enthaltung), während der Ständerat einen Passus zu kollektiven Grundsätzen ergänzt hatte. Des Weiteren lehnte der Nationalrat eine Erhöhung der Beiträge der Selbständigerwerbenden mit 129 zu 65 Stimmen ab.

In den Gesamtabstimmungen zu den drei Vorlagen (Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020, Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und Bundesbeschluss über die Wahrung des finanziellen Gleichgewichts der AHV) zeigten sich nur die FDP, Die Liberalen und die Grünliberalen mit allen drei Vorlagen einverstanden. Die Reform der Altersvorsorge 2020 lehnten die Fraktionen der SP und der Grünen in der Gesamtabstimmung ab, da der Nationalrat gemäss Silvia Schenker (sp, BS) in den letzten Tagen ein Massaker angerichtet habe. Auch bei der CVP- und BDP-Fraktion fand die Vorlage kaum noch Zustimmung, ein Grossteil von ihnen enthielt sich der Stimme. Die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Mehrwertsteuererhöhung hingegen wurde von einer Minderheit der SVP-Fraktion abgelehnt, die meisten übrigen SVP-Parlamentarierinnen und -Parlamentarier enthielten sich zusammen mit denjenigen der SP und der Grünen der Stimme. Am umstrittensten war der Bundesbeschluss zum finanziellen Gleichgewicht der AHV, bei dem es um den Interventionsmechanismus ging: Hier standen sich 99 Ja-Stimmen aus der SVP-, FDP- und GLP-Fraktion und 90 Nein-Stimmen aus der SP-, CVP-, GPS- und Teilen der BDP-Fraktion gegenüber. Somit entschied sich der Nationalrat auch hier insgesamt knapp für die zuvor beschlossenen Änderungen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.12.2016
ANJA HEIDELBERGER

Im Dezember 2016 startete der Ständerat das Differenzbereinigungsverfahren zur **Reform der Altersvorsorge 2020**. Zuvor hatte die SGK-SR die Differenzen zwischen den Räten und vor allem die finanziellen Auswirkungen der Vorlagen von Stände- und Nationalrat in einem Bericht, einem Faktenblatt sowie einer Kostenübersicht ausführlich untersucht und diskutiert. Die Positionen zwischen Ständerat und Nationalrat unterschieden sich in den verbliebenen Differenzen so stark, dass sie sich im Laufe der vier Runden des Differenzbereinigungsverfahrens trotz angeregter Diskussionen nur bei wenigen Punkten einigen konnten: Der Nationalrat gab vor der Einigungskonferenz sein Beharren auf den Interventionsmechanismus auf, da dieser im Ständerat gänzlich chancenlos war. Zudem verzichtete die grosse Kammer darauf, die Witwen- und Kinderrenten zu streichen oder zu reduzieren und belies den Bundesbeitrag an die AHV bei den vom Ständerat geforderten 19.55 Prozent. Im Gegenzug pflichtete die kleine Kammer dem Nationalrat bei der Erhebung von AHV-Beiträgen im Falle eines Vorbezugs von AHV-Renten bei. Mit Ausnahme des Interventionsmechanismus waren somit die wichtigsten Fragen der Vorlage vor der Einigungskonferenz noch immer offen.

Die zentralen Differenzen zwischen den Räten fanden sich bei den

Ausgleichsmassnahmen sowie der Zusatzfinanzierung. Während der Nationalrat die Senkung des Mindestumwandlungssatzes innerhalb der zweiten Säule ausgleichen wollte, bestand die kleine Kammer auf einer Erhöhung der AHV-Rente um 70 Franken für alle Neurentnerinnen und Neurentner sowie auf einer Erhöhung des Ehepaarplafonds von 150 auf 155 Prozent. Bei der Zusatzfinanzierung bestand der Nationalrat auf einer Mehrwertsteuererhöhung von 0.6 Prozent, der Ständerat bevorzugte eine Erhöhung um 1 Prozent. Eine Übereinkunft dazu erwies sich in der Einigungskonferenz als schwierig. Nach langen, hitzigen Diskussionen über verschiedene alternative Modelle entschied sich eine knappe Mehrheit der Einigungskonferenz bezüglich der Ausgleichsmassnahmen für den Vorschlag des Ständerats. Auch bezüglich der Zusatzfinanzierung lagen verschiedene Szenarien der Mehrwertsteuererhöhung zwischen 0.6 Prozent und 1 Prozent vor, hier fand der nationalrätliche Vorschlag mehr Zuspruch. Insgesamt verabschiedete die Einigungskonferenz ihren Antrag mit 14 zu 12 Stimmen und somit äusserst knapp.

Vor den entscheidenden Abstimmungen präsentierten Konrad Graber (cvp, LU) und Ruth Humbel (cvp, AG) im Namen ihrer Kommissionen den Antrag der Einigungskonferenz in den Räten. Als Einigung oder gar als Kompromiss empfanden aber weder Alex Kuprecht (svp, SZ) noch Thomas de Courten (svp, BL) als Vertreter der Minderheit der Einigungskonferenz deren Antrag. Beide kritisierten insbesondere die fehlende Bereitschaft der Koalition zwischen Linken und CVP, trotz mehreren neuen Modellen von ihren gemachten Positionen abzurücken. Das Resultat sei ein Rentenausbau, der das Ziel der Rentenreform klar übersteige und die AHV nicht stabilisiere. Stattdessen würden die Lasten auf die folgenden Generationen verschoben, eine Zweiklassengesellschaft zwischen Neu- und Altrentnern geschaffen sowie die Finanzsysteme der ersten und zweiten Säule vermischt. Nach zahlreichen weiteren Voten in beiden Räten, welche die bisherigen Positionen noch einmal unterstrichen, war es dann nach über zweijähriger Parlamentsarbeit soweit: Der Ständerat nahm den Antrag der Einigungskonferenz mit 27 zu 17 Stimmen ohne Enthaltungen an. Die Aufmerksamkeit richtete sich jedoch hauptsächlich auf den anschliessend abstimmenden Nationalrat, wo sich ein regelrechter Abstimmungskrimi oder Politthriller – wie es tags darauf in der Presse zu lesen war – abspielte. Nachdem Denis de la Reussille (pda, NE) aus der PdA, Roberta Pantani (lega, TI) und Lorenzo Quadri (lega, TI) aus der Lega sowie die GLP-Fraktion zugesichert hatten, die Reform zu unterstützen, hätte die Ausgangslage nicht knapper sein können. Schliesslich stimmte eine kleinstmögliche Mehrheit von 101 zu 91 Stimmen bei 4 Enthaltungen der Vorlage zu, wodurch das qualifizierte Mehr erreicht werden konnte. Dieses war nötig geworden, weil der AHV-Zuschlag von 70 Franken sowie die Erhöhung des Ehepaarplafonds der Ausgabenbremse unterlagen. Bei den Schlussabstimmungen gab es keine Überraschungen mehr, doch da eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ein obligatorisches Referendum nach sich zieht, werden Volk und Stände abschliessend über die Reform der Altersvorsorge 2020 entscheiden.³

Ergänzungsleistungen (EL)

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 Schwesterrat. 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 Einkommensseite 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.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.09.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2018 behandelte der **Nationalrat die Revision der Ergänzungsleistungen** und bereinigte dabei einige **Differenzen**, entschied sich aber bei den zentralen Punkten für Festhalten. Eingelenkt hat die grosse Kammer unter anderem bei den Mietzinsmaxima, nachdem Christian Lohr (cvp, TG) als Minderheitssprecher diesbezüglich deutlich geworden war: Da die Mietzinsmaxima seit einer «verdammte lange[n] Zeit» nicht mehr angepasst worden seien, die Mieten seit der letzten Anpassung jedoch um 24 Prozent gestiegen seien, solle der Nationalrat der Lösung des Ständerats zustimmen. Diese beinhalte eine «gutausgedachte Differenzierungsmöglichkeit», dank der alle so viel erhielten, wie sie benötigten, und nicht mehr. Mit 99 zu 91 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) setzte sich die Minderheit durch, die Ausgabenbremse wurde anschliessend mit 142 zu 52 Stimmen gelöst.

Auch die Differenz zur Mindestbeitragsdauer von zehn Jahren für die AHV, die der Nationalrat anfänglich als Voraussetzung für einen EL-Bezug der Vorlage hinzugefügt hatte, bereinigte die grosse Kammer. Die SGK-NR hatte zuvor Annahme des ständerätlichen Vorschlags und damit einen Verzicht auf diese Regelung empfohlen. Ruth Humbel (cvp, AG) erklärte für die Kommission, dass die Regelung nur Auslandschweizer sowie Personen aus Drittstaaten – insgesamt 4'000 Betroffene –, nicht aber Personen aus der EU treffen würde. Erstere wären in der Folge auf Sozialhilfe angewiesen. Diese Kostenverlagerung zur Sozialhilfe wolle die Kommissionsmehrheit jedoch nicht, erklärte Humbel. Verena Herzog (svp, TG) begründete ihren Minderheitsantrag auf Festhalten an der nationalrätlichen Entscheidung damit, dass es nicht sein könne, dass sich Leute aus Drittstaaten kurz vor ihrer Pensionierung ins Schweizer Sozialsystem «schmuggelten» und damit beinahe kostenlos eine lebenslängliche Rente erhielten. Dieses Argument verfiel nicht, der Nationalrat lehnte eine Mindestbeitragsdauer mit 113 zu 79 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) ab.

Auch bezüglich der Anrechnung des Erwerbseinkommens von Ehepartnern ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen folgte die grosse Kammer der Minderheit Lohr. Wenn neu 100 Prozent des Einkommens der Ehepartner von den EL abgezogen würden, darauf aber dennoch Steuern bezahlt werden müssten, würde sich Arbeit nicht mehr lohnen, argumentierte der Minderheitssprecher. Mit 104 zu 91 Stimmen stimmte der Nationalrat mit der Kommissionsminderheit und strich die entsprechende Passage aus dem Gesetz.

Keine Übereinkunft zwischen den Räten wurde bei den Fragen nach der Höhe der Kinderrenten, nach einer Kürzung der Ergänzungsleistungen bei einem vollständigen oder teilweisen Kapitalbezug der Pensionskasse, nach einer Vermögensschwelle sowie nach der Grenze der anrechenbaren Einkommen erzielt; hier entschied sich der Nationalrat für Festhalten. Mit diesen Fragen wird sich somit der Ständerat erneut befassen müssen.⁵

Berufliche Vorsorge

MOTION
DATUM: 20.03.2009
LINDA ROHRER

Ebenfalls angenommen wurde eine Motion Humbel Näf (cvp, AG), welche den Bundesrat beauftragte, in der beruflichen Vorsorge und im Freizügigkeitsgesetz die Grundlagen dafür zu schaffen, dass im **Scheidungsfall** obligatorische und überobligatorische Altersguthaben je im gleichen Verhältnis aufgeteilt werden. Auch der Bundesrat hatte die Annahme der Motion beantragt.⁶

MOTION
DATUM: 02.12.2010
LUZIUS MEYER

Eine Motion Humbel Näf (cvp, AG), welche im Vorjahr vom Nationalrat angenommen worden war, wollte den Bundesrat beauftragen, in der beruflichen Vorsorge und im Freizügigkeitsgesetz die Grundlagen dafür zu schaffen, dass im **Scheidungsfall** obligatorische und überobligatorische Altersguthaben je im gleichen Verhältnis aufgeteilt werden. Der Ständerat folgte der Empfehlung des Bundesrates und nahm die Motion an.⁷

MOTION
DATUM: 12.09.2013
FLAVIA CARONI

Der Nationalrat nahm eine Motion Humbel (cvp, AG) zu den **Kapitalauszahlungen aus der zweiten Säule** an, die den Bundesrat beauftragt, die Möglichkeiten zur Kapitalabfindung aus der Pensionskasse einzuschränken, um deren Vorsorgezweck wieder besser gerecht zu werden. Heute sei es möglich, Kapital aus der beruflichen Vorsorge zu beziehen, dieses schnell auszugeben und dann zur Existenzsicherung auf Ergänzungsleistungen zu AHV und IV zurückzugreifen. Der Bundesrat hatte sich 2012 mit der Begründung gegen die Motion ausgesprochen, die Datenlage lasse keine Aussagen über die Auswirkungen von Kapitalbezügen aus der zweiten Säule auf die erste Säule und die Sozialhilfe zu. Er sei jedoch bereit, diesen Sachverhalt näher zu untersuchen und die Ergebnisse im Bericht zu einem Postulat Humbel zur Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV darzulegen. Obwohl der Nationalrat das Postulat bereits im Vorjahr überwiesen hatte, setzte er sich über den Antrag der Regierung hinweg und nahm auch die Motion an. Im Berichtsjahr fand noch keine Beratung im Ständerat statt.⁸

MOTION
DATUM: 17.09.2013
FLAVIA CARONI

Als Reaktion auf eine Motion Humbel (cvp, AG) zu Kapitalauszahlungen aus der zweiten Säule und in Bezugnahme auf die entsprechende Antwort des Bundesrates wurde eine Motion Schwaller (cvp, FR) lanciert, welche eine **Datenerhebung über die Kapitalauszahlungen aus der zweiten Säule** fordert. Konkret soll statistisches Material über den Vorbezug von Altersguthaben aus der zweiten Säule zwecks Erwerbs von Wohneigentum erhoben werden. Gerade im Hinblick auf die Reform der Altersvorsorge sei eine Erweiterung der Datenerhebung unbedingt notwendig, so die Begründung. In seiner Stellungnahme drückte der Bundesrat Zustimmung zur Notwendigkeit der Erfassung aus und erklärte, ein entsprechendes Projekt des Bundesamtes für Statistik sei bereits vor Jahren angelaufen, habe aber wegen der hohen Komplexität bisher noch nicht ausgewertet werden können. Generell sei es äusserst schwierig, zwischen Ereignissen, welche mehr als zehn Jahre auseinanderliegen (Kapitalvorbezug, späterer Bezug von Ergänzungsleistungen), einen kausalen Zusammenhang nachzuweisen. Zudem habe die Bankiervereinigung 2012 ihre Richtlinien bezüglich Mindestanforderungen bei der Hypothekarvergabe verschärft, was dem Risiko des Verlusts der in Wohneigentum investierten Vorsorgegelder entgegenwirke. Der Ständerat zeigte sich mit der Argumentation der Motion einverstanden und nahm die Vorlage an. Kritisiert wurde einzig, dass die anderen beiden Möglichkeiten zum Kapitalvorbezug, nämlich zwecks Unternehmensgründung und definitiven Wegzugs ins Ausland, nicht berücksichtigt werden sollen.⁹

POSTULAT
DATUM: 06.12.2016
FLAVIA CARONI

Die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV, die seit Anfang 2012 die Aufsicht über die zweite Säule koordiniert, hatte in einem **Weisungsentwurf neue Anforderungen an die Revisionsstellen** festgehalten, welche nach Ansicht von Ständerat Ettlín (cvp, OW) die ihr übertragenen Regulierungskompetenzen überschreiten und massiv in den Markt der Pensionskassenprüfung eingreifen. Er forderte deshalb in einem Postulat den Bundesrat auf, zu überprüfen, ob die OAK angewiesen werden soll, keine entsprechende Weisung herauszugeben, und ob ihre Regulierungskompetenz allenfalls einzuschränken wäre. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Im Plenum argumentierte der Postulant, es gelte zu verhindern, dass sogenanntes Soft Law geschaffen werde, also marktbeeinflussende Weisungen, welche nicht durch den Gesetzgeber erlassen wurden. Bundesrat Berset wies darauf hin, dass die OAK als unabhängige Instanz nicht dem Bundesrat unterstellt ist und eine Veränderung ihrer Kompetenzen daher eine Gesetzesänderung bedingen würde. Er stimmte jedoch der Ansicht zu, die Situation in der Aufsicht über die berufliche Vorsorge sei komplizierter geworden und nicht mehr zufriedenstellend, weshalb eine entsprechende Überprüfung Sinn mache. Der Ständerat folgte diesem Votum und überwies den Vorstoss.¹⁰

BERICHT
DATUM: 03.12.2018
ANJA HEIDELBERGER

Ende 2018 legte das BSV den bundesrätlichen Bericht zur Erfüllung des Postulats Ettlín (cvp, OW) bezüglich des **Weisungsentwurfs der OAK BV an die Revisionsstellen** vor. Zur Beantwortung der Frage, ob die OAK BV mit dem Weisungsentwurf über Anforderungen an die Revisionsstellen ihre Kompetenzen überschritten habe, hatte das BSV bei einem Experten für Sozialversicherungsrecht der Universität Zürich, Prof. Thomas Gächter, ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten kam zum Schluss, dass das Weisungsrecht keine innerdienstlichen Verwaltungsverordnungen oder Weisung darstellen könne, da die Revisionsstellen nicht der Aufsicht oder Hierarchie der OAK BV unterstellt seien. Die OAK BV verfüge im Einzelfall auch nicht über Verfügungsbefugnis

gegenüber den Revisionsstellen, diese obliege der Aufsichtsbehörde. Zudem verfüge der Weisungsentwurf über keine ausreichende gesetzliche Grundlage; eine solche fehle im Allgemeinen für den Erlass von Standards an die Revisionsstellen. Somit liege keine rechtsverbindliche Weisungsbefugnis der OAK BV an die Revisionsstellen vor, deren Weisungen hätten aber Empfehlungscharakter.

Der Bundesrat stimmte mit dem Gutachten in den ersten beiden Punkten überein, sprach der OAK BV aber dennoch die Kompetenz zu, fachtechnische Vorgaben zur Prüfung von Vorsorgeeinrichtungen zu erlassen. Dies sei nötig, damit sie einen Teil ihres Zwecks, die Qualitätssicherung der Revisoren, erfüllen könne. Damit bejahte der Bundesrat ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Revisionsstellen. Diese Weisungskompetenz betreffe aber nur Weisungen, die für die Qualitätssicherung erforderlich seien. Die Zulassung der Revisionsstellen hingegen obliege der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB). Somit habe die OAK BV diesbezüglich ihre Kompetenz überschritten.

Gleichzeitig stellte der Bundesrat in Übereinstimmung mit der RAB fest, dass die Revisionsstellen bei der Prüfung der Vorsorgeeinrichtungen teilweise stark gegen die Sorgfaltspflichten verstossen hätten. Die Revisionsstellen unterstützten ihrerseits jedoch keiner laufenden Kontrolle, die RAB könne diese nur in Verdachtsfällen überprüfen. In der Folge werde der Bundesrat daher zusammen mit der RAB und der OAK BV den diesbezüglichen Handlungsbedarf abklären, hielt er in seinem Bericht fest.¹¹

POSTULAT

DATUM: 06.06.2019
ANJA HEIDELBERGER

Mit Erscheinen des Berichts zum **Weisungsentwurf der OAK BV an die Revisionsstellen** Ende 2018 erachtete der Bundesrat das Postulat Ettlins (cvp, OW) als erfüllt und beantragte in seinem Bericht über Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte 2018 die Abschreibung des Postulats. Stillschweigend stimmte der Ständerat der Abschreibung im Juni 2019 zu.¹²

MOTION

DATUM: 26.09.2019
ANJA HEIDELBERGER

Im Juni 2019 reichte Alex Kuprecht (svp, SZ) eine Motion ein, die zum Ziel hatte, dem **Parlament die Kontrolle über die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) zu übertragen** und die Weisungen der Kommission jeweils vorgängig vom BJ oder dem BSV auf ihre Gesetzeskonformität überprüfen zu lassen. Hintergrund der Vorlage war vermutlich – zumindest war dies der Ausgangspunkt von Kuprechts entsprechender Interpellation (Ip. 18.4166) – die Weisung der OAK BV, mit der sie auf mehr Transparenz bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen hinzuwirken versuchte. Es könne nicht sein, dass die Kommission nicht überwacht oder sanktioniert werden könne, wie es der Bundesrat als Antwort auf seine Interpellation erklärt habe, und gleichzeitig unklar sei, welche rechtlichen Wirkungen ihre Weisungen hätten, wie das Postulat Ettlins (cvp, OW; Po. 16.3733) ergeben habe. Es müsse daher eine Kontrollinstanz geschaffen werden, wodurch sich Rechtsunsicherheiten beseitigen liessen. Dieser Einschätzung widersprach der Bundesrat: Bereits heute könnten die GPK-NR oder die GPK-SR die Tätigkeiten der OAK BV überprüfen – was die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission überdies 2012 bereits getan habe. Die Kommission führe darüber hinaus auch Anhörungen zu den Weisungsentwürfen durch, zudem könnten ihre Weisungen auch vor Gericht angefochten werden. Da die Unabhängigkeit der Kommission vom Gesetzgeber gewollt sei, wie eine Anfrage von Daniel Fässler (cvp, AI; Frage 14.1070) gezeigt habe, sei auch eine vorgängige Prüfung ihrer Weisungen nicht opportun, erklärte der Bundesrat weiter. Folglich empfahl er den Vorstoss zur Ablehnung.

In der Herbstsession 2019 behandelte der Ständerat die Motion. Dabei meldeten sich mit Motionär Kuprecht, Erich Ettlins und Daniel Fässler, der in der Zwischenzeit ebenfalls in den Ständerat gewählt worden war, die Urheber der verschiedenen Vorstösse zu diesem Thema zu Wort, um ihre Unterstützung des Vorhabens kundzutun. In der Folge verdeutlichte Bundesrat Berset noch einmal die Problematik der früheren und nun womöglich erneut angestrebten Lösung: Damals sei das BSV sowohl oberste Aufsichtsinstanz als auch direkte Aufsichtsbehörde für national tätige Pensionskassen gewesen. Damit die Aufsichtsbehörde objektiv arbeiten könne, müsse sie aber unabhängig sein. Durch die Motion Kuprecht würde die Aufsicht nun aber wieder politisiert, wofür der Bundesrat keinen Grund sehe. Dies sah der Ständerat offensichtlich anders und nahm die Motion mit 22 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) an.¹³

1) AB SR, 2014, S. 522 ff.; NZZ, 13.6.14.

2) AB NR, 2016, S. 1603 ff.; AB NR, 2016, S. 1658 ff.; SGT, 23.9.16; TA, 24.9.16; 24H, AZ, LMD, NZZ, 26.9.16; LMD, NZZ, 27.9.16; BZ, 28.9.16; AZ, BZ, LMD, TG, 29.9.16; AZ, BaZ, NZZ, 30.9.16

- 3) AB NR, 2017, S. 32 ff.; AB NR, 2017, S. 359 ff.; AB NR, 2017, S. 498 ff.; AB NR, 2017, S. 573; AB SR, 2016, S. 1113 ff.; AB SR, 2017, S. 105 ff.; AB SR, 2017, S. 269 ff.; AB SR, 2017, S. 308; Bericht SGK-SR; Faktenblatt SGK-SR; Kostenübersicht SGK-SR; Medienmitteilung SGK-SR; BZ, 10.12.16; AZ, NZZ, 13.12.16; AZ, BZ, Lib, 14.12.16; BZ, 17.12.16; AZ, 19.12.16; SZ, 25.2.17; AZ, 28.2.17; BZ, Lib, 1.3.17; AZ, Lib, 15.3.17; AZ, SGT, 16.3.17; LT, SGT, TA, 17.3.17
- 4) AB NR, 2018, S. 427 ff.; AB NR, 2018, S. 438 ff.; AB NR, 2018, S. 502 ff.; LZ, NZZ, TA, 16.3.18
- 5) AB NR, 2018, S. 1206 ff.
- 6) AB NR, 2009, S. 574.
- 7) AB SR, 2010, S. 1088 f.
- 8) AB NR, 2013, S. 1359
- 9) AB SR, 2013, S. 785 ff.
- 10) AB SR, 2016, S. 1025 f.
- 11) Bericht vom 30.11.2018 in Erfüllung des Postulats Ettlín
- 12) BBl 2019, S. 2955 ff.
- 13) AB SR, 2019, S. 985 ff.