



25.3014

Motion SGK-S.**13. IV-Rente für EL-Beziehende****Motion CSSS-E.****Treizième rente AI
pour les bénéficiaires
de prestations
complémentaires**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.25

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Friedli Esther, Dittli, Germann, Hegglin Peter, Müller Damian)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Friedli Esther, Dittli, Germann, Hegglin Peter, Müller Damian)

Rejeter la motion

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Ettlin Erich (M-E, OW), für die Kommission: Ihre Kommission hat die parlamentarische Initiative 24.424 der SGK-N, "13. Rente. Auch IV-Rentenbeziehende müssen Anspruch auf eine 13. Rente haben", am 27. Januar 2025 beraten. Die parlamentarische Initiative fordert eine Anpassung des Gesetzes, damit IV-Bezügerinnen und -Bezüger analog zur 13. AHV-Rente einen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftels ihrer jährlichen Rente erhalten. Dieser Zuschlag soll, auch analog zur 13. AHV-Rente, weder zu einer Reduktion der Ergänzungsleistungen (EL) noch zum Verlust des Anspruchs auf EL führen. Der parlamentarischen Initiative 24.424 wurde von der SGK-N am 2. Mai 2024 mit 13 zu 12 Stimmen Folge gegeben; sie ist in der ersten Runde.

Ihre Kommission hat im August 2024 mit der Beratung begonnen und eine Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz zum Gutachten von Professor Kurt Pärli zur Kenntnis genommen. Dieses postulierte die verfassungsmässige Pflicht zur Einführung einer 13. IV-Rente. Wir haben in diesem Zusammenhang Ergänzungsfragen gestellt und die Verwaltung mit der Prüfung einer möglichen Lösung im Rahmen der EL beauftragt; diese wurde uns an der Sitzung vom 27. Januar 2025 vorgelegt. Es wäre quasi ein Gegenvorschlag zur parlamentarischen Initiative für eine 13. IV-Rente für alle Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Rente.

Die Lösung ist in die vorliegende Kommissionsmotion 25.3014 eingeflossen und besteht darin, dass über die EL zusätzliche Leistungen in der Höhe eines Zwölftels der im entsprechenden Jahr bezogenen Rente auszurichten sind. Wie bei der 13. AHV-Rente sollen diese im Dezember ausbezahlt werden. Aber der Hauptunterschied ist, dass gemäss parlamentarischer Initiative jedem IV-Rentner eine 13. Rente gewährt werden soll, aber Ihre Kommission mit der Motion beabsichtigt, das nur für EL-Bezüger zu machen. Diese Lösung beschränkt sich also auf Personen mit Anspruch auf eine IV-Rente. Folgende Personen würden mit der vorgeschlagenen Lösung keinen EL-Zuschlag erhalten: Personen mit Hinterlassenenrenten der AHV, Personen mit Hilflosenentschädigungen oder Taggeldern der IV, Personen ohne Grundleistungen der AHV oder der IV. Es



gibt auch

AB 2025 S 298 / BO 2025 E 298

Personen, die gleichzeitig die Anspruchsvoraussetzungen für eine IV und eine Hinterlassenenrente erfüllen. Nach geltendem Recht wird diesen Personen nur die höhere Rente ausgerichtet. Ein allfälliger EL-Zuschlag würde in diese Vergleichsrechnung nicht einbezogen. Das ist die Systematik unserer Motion.

Der EL-Zuschlag generiert einen Schwelleneffekt. IV-Rentnerinnen und -Rentner mit Anspruch auf den EL-Zuschlag hätten unter Umständen ein höheres Einkommen als IV-Rentner, welche die wirtschaftlichen Anspruchsvoraussetzungen für den EL-Bezug knapp nicht erfüllen. Dieser Schwelleneffekt ist systeminhärent und zu akzeptieren. Der Schwelleneffekt kommt bei Personen mit hohem IV-Grad stärker zu tragen.

Fragen stellten sich in Bezug auf das EU-Recht. Nicht klar beantworten konnte die Verwaltung, ob der Zuschlag gemäss EU-Recht als EL- oder als IV-Leistung qualifiziert würde. Eine IV-Leistung würde unter die Exportregelung fallen und müsste unter Umständen ins Ausland bezahlt werden. Ein ähnliches Problem stellt sich, sollten die Leistungen als EL qualifiziert werden. In diesem Fall wäre denkbar, dass der Zuschlag nicht nur auf Schweizer Renten, sondern auch auf den IV-Renten aus dem EU/EFTA-Raum berechnet werden müsste. Eine Kostenschätzung für diese Eventualitäten ist schwierig vorzunehmen.

Die Höhe des Zuschlags auf den laufenden Schweizer IV-Renten kann jedoch berechnet werden. In der Kommission wurden uns die Kosten wie folgt geschildert: Bezogen auf Ende des Jahres 2023 machen sie gesamt 166 Millionen Franken aus; davon gehen 99 Millionen zulasten des Bundes und 67 Millionen zulasten der Kantone, weil wir uns im Ergänzungsleistungsrecht befinden. Nicht berücksichtigt sind allfällige Rentennachzahlungen, Zuschläge auf Hinterlassenenrenten sowie Zuschläge auf EU/EFTA-Renten oder für den allfälligen Export ins Ausland. In Ihrer Kommission wurde festgestellt, dass fast 50 Prozent der IV-Rentner EL beziehen. Es wurde bezweifelt, ob diese Lösung unter die Exportregel fallen würde: Es seien ja Ergänzungsleistungen, und diese würden nicht exportiert.

Mit dem Hinweis darauf, dass zur ersten Säule auch die Invaliden- und die Hinterlassenenrente gehörten, wurde der Antrag für eine Kommissionsmotion von der Mehrheit unterstützt. Der Vorschlag, eine 13. IV-Rente über die EL-Zuschläge und nicht giesskannenmässig für alle zu gewähren, fand also eine Kommissionsmehrheit. Es sei nicht zu erklären, dass Menschen mit IV-Rente und EL im Vergleich zu den AHV-Beziehenden schlechtergestellt seien.

Varianten hätten darin bestanden, das Vorhaben über eine Erhöhung der Ausgaben, eine Reduktion der Einnahmen oder einen Zuschlag auf die jährlichen EL umzusetzen. Eine Erhöhung der Ausgaben oder eine Reduktion der Einnahmen hätte allerdings zur Folge, dass für zusätzliche Personen ein EL-Anspruch generiert werden könnte; darunter fallen auch Personen, welche die wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Anspruch auf EL heute nicht erfüllen. Um dies zu vermeiden, bleibt eigentlich nur die Möglichkeit über einen Zuschlag zu den jährlichen Ergänzungsleistungen. Denn dieser Zuschlag ist die einzige Möglichkeit, um die Anspruchs- und Auszahlungsmodalitäten analog zur 13. AHV-Rente zu handhaben: Den Zuschlag erhalten nur Personen, die im Dezember des entsprechenden Kalenderjahres einen EL-Anspruch haben, und er wird auch im Dezember ausbezahlt.

Die Minderheit ist der Meinung, dass schon die Finanzierung der 13. AHV-Rente nicht fertig diskutiert worden sei. Zudem seien die Finanzperspektiven der IV nicht rosig, und es sei jetzt nicht an der Zeit, auch noch die IV auszubauen – aber dies wird die Minderheitssprecherin ausführen.

Der Bundesrat empfiehlt die Motion ebenfalls zur Ablehnung, zeigt aber Verständnis für das Anliegen. Er empfiehlt im Falle einer Annahme durch den Erstrat, die Motion in einen Prüfauftrag abzuändern, damit die Frage der niedrigen Einkommen, insbesondere von IV-Rentnerinnen und -Rentnern, geprüft werden kann.

Die Kommissionsmotion wurde in Ihrer Kommission mit 6 zu 5 Stimmen angenommen. Der parlamentarischen Initiative 24.424 der SGK-N für eine 13. IV-Rente für alle wurde mit 6 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen keine Folge gegeben. Es ist die erste Runde, und sie geht nun zurück an den Nationalrat; deshalb behandeln wir sie hier nicht weiter. Es geht also nur noch um die Kommissionsmotion.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit, diese Motion anzunehmen.

Friedli Esther (V, SG): Vor ziemlich genau einem Jahr hat das Schweizer Stimmvolk die Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente angenommen. Im Nachgang zu dieser Abstimmung gab es sofort Vorstösse für eine 13. IV-Rente, weil die AHV und die IV zur sogenannten ersten Säule bei den Sozialversicherungen zählen.

Der Mehrheitssprecher hat es ausgeführt: Die SGK-N lancierte sofort einen Vorstoss, mit dem wir uns in den letzten Monaten an mehreren Sitzungen beschäftigt haben. Zuerst stand die Frage im Raum, ob wir überhaupt einen Handlungsspielraum haben und ob auch die 13. IV-Rente wegen des Ja zur 13. AHV-Rente automatisch



ausbezahlt werden müsste. Ein erstes Rechtsgutachten forderte dies. Es gab dann ein Gegengutachten des Bundesamtes für Justiz, das klar zum Schluss kam – und das scheint mir auch sehr wichtig zu sein –, dass es auf Verfassungsstufe kein Muss gibt, eine 13. IV-Rente einzuführen. Auf Gesetzesstufe wäre dies möglich, sofern der politische Wille besteht; dann muss im Bereich der 13. IV-Rente etwas gemacht werden. Wir können, aber wir müssen nicht.

Ich bitte Sie, meinem Antrag, der von einer starken Minderheit der Kommission unterstützt wird, zuzustimmen und die vorliegende Motion aus folgenden Gründen abzulehnen.

Die Initiative für eine 13. AHV-Rente hat sich sehr bewusst nur auf die AHV bezogen. Es gibt eben schon einen Unterschied zwischen der AHV und der IV. Die AHV ist unser stärkstes und beliebtestes Sozialwerk. Bei der AHV bezahlen wir alle ein, dies im Wissen darum, dass wir nach der Pensionierung auch davon profitieren werden. Bei der IV ist dies nicht der Fall. Wir alle bezahlen solidarisch für diese ein, werden aber hoffentlich eine solche Rente nicht beziehen müssen. Die IV hat zudem das Ziel, die Menschen wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern. Viele erhalten eine IV-Teilrente und können daneben noch arbeiten.

Wir haben uns in unserer Kommission – der Mehrheitssprecher hat es gesagt – auch intensiv mit der IV auseinandergesetzt. Die finanziellen Aussichten sind gar nicht rosig. Es besteht nach wie vor eine grosse Schuld der IV von 10 Milliarden Franken bei der AHV. Grosse Sorgen macht uns zudem, dass es immer mehr sehr junge IV-Bezügerinnen und IV-Bezüger gibt, die quasi nach der Schule direkt ins IV-System kommen, dies nicht wegen Geburtsgebrechen, sondern wegen psychischer Probleme. Hier haben wir Handlungsbedarf: Diese Jungen sollten so stark und so rasch wie möglich in den Arbeitsprozess integriert werden; sie sollten keine "IV-Karriere" anstreben.

Die Kommission ist der Ansicht – diese Meinung teilen die Minderheit und die Mehrheit –, dass eine 13. IV-Rente für alle zu weit geht. Die Mehrheit Ihrer Kommission hat nun den Weg über die Ergänzungsleistungen gewählt. Damit würde der Kreis der Bezüger kleiner werden, wobei die Kosten nicht bei der IV, sondern bei der EL anfallen würden. Es wurde ferner diskutiert, und das hat der Mehrheitssprecher auch ausgeführt, dass es verschiedene Ungerechtigkeiten geben könnte und geben wird. Wenn wir jetzt diese vorliegende Motion annehmen, käme es, glaube ich, zu sehr vielen Ungerechtigkeiten und Inkongruenzen. Der Mehrheitssprecher hat es auch gesagt: Das beträfe vor allem die höheren und tieferen Leistungen sowie das Zusammenspiel mit den Hinterlassenenrenten, die ja von der vorliegenden Motion ausgenommen sind. Für IV-Rentnerinnen und -Rentner entstünden also verschiedene Ungerechtigkeiten und falsche Anreize.

Was meine Minderheit auch stört, der Mehrheitssprecher hat das Thema ebenfalls ausgeführt, ist die Diskussion im Zusammenhang mit dem Export dieser möglichen Zusatzleistung. In der Kommission hat uns die Verwaltung – wie der Bundesrat übrigens auch – sehr klar ausgeführt, dass diese 13. EL-Rente wahrscheinlich für Bezüger im Ausland

AB 2025 S 299 / BO 2025 E 299

exportiert werden müsste. Meine Minderheit ist klar der Meinung, dass es nicht im Sinne unserer Bevölkerung ist, weitere Sozialleistungen zu exportieren.

Hinzu kommt, dass die vorliegende Motion halt auch einen Ausbau des Sozialstaates sowie Mehrkosten bedeutet. In der Kommission wurden die jährlichen Kosten auf rund 100 Millionen Franken für den Bund und auf etwa 67 Millionen Franken für die Kantone berechnet. Noch nicht mitberücksichtigt sind dabei allfällige Rentenzahlungen und -zuschläge auf EU/EFTA-Renten, ebenso wenig wie der etwaige Export der Renten ins Ausland. Sprich: Alles wird noch teurer. Die Kosten würden sicher mehr als 170 Millionen Franken betragen. Mit dieser Motion würden wir neue Kosten auf die Kantone überwälzen, ohne dass sich diese vorher dazu hätten äussern können; es fand nämlich weder eine Vernehmlassung noch eine Anhörung der Kantone statt. Die Mehrkosten für den Bund würden zudem in eine Zeit fallen, in der wir ein Entlastungspaket diskutieren. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, wie der Bundesrat auch, die Motion abzulehnen.

Graf Maya (G, BL): Ich möchte Ihnen empfehlen, diese Motion anzunehmen. Mit Bezug auf die soeben von Kollegin Friedli aufgeworfenen Fragen – sie möchte die Motion heute ablehnen – möchte ich doch darauf hinweisen, dass wir diese Motion für eine 13. IV-Rente für EL-Beziehende als Erstrat behandeln. Ich bitte Sie, heute hierzu Ja zu sagen; diese Fragen können dann auch im Zweitrat und in der vorberatenden Kommission noch einmal geklärt werden. Wir haben sie uns in unserer SGK bereits eingehend erklären lassen und sind uns sicher, dass wir einen Weg gefunden haben, um in diesem Bereich die Ungleichbehandlung in der Existenzsicherung zu vermindern.

Eine Ungleichbehandlung bei der Existenzsicherung ist sowohl politisch wie auch rechtlich problematisch. Denn gestützt auf Artikel 112a der Bundesverfassung richten Bund und Kantone an Personen, deren Exi-



stenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist, Ergänzungsleistungen aus. Mit Annahme der Volksinitiative zur 13. AHV-Rente und dem Passus, wonach die 13. AHV-Rente weder zu einer Reduktion der Ergänzungsleistungen noch zum Verlust des Anspruchs auf EL führt, hat der Verfassungsgeber im Bereich der EL eine Besserstellung der Bezügerinnen und Bezüger einer AHV-Altersrente gegenüber anderen EL-Berechtigten und dabei insbesondere gegenüber Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten geschaffen. EL-Bezügerinnen und -Bezüger mit einer AHV-Altersrente haben in Zukunft einen um einen Zwölftel ihrer jährlichen Altersrente höheren Gesamtbeitrag zur Verfügung, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Diese Besserstellung von EL-Beziehenden mit einer AHV-Altersrente führt zu einer Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, die EL zu einer IV-Rente beziehen; diese gilt es nun mit dieser Motion hier auszugleichen.

Dass diese Ungleichbehandlung kritisch ist – der Kommissionssprecher hat es gesagt –, wurde uns auch in einem Gutachten von Prof. Dr. Pärli in Bezug auf die Verfassungsgrundlage dargelegt. Heute bezieht die Hälfte der IV-Rentnerinnen und -Rentner Ergänzungsleistungen, da diese Personen ihre Existenz sonst nicht sichern könnten. Auch hatten sie aufgrund ihrer Invalidität nicht die Möglichkeit, mit der Erwerbsarbeit eine berufliche Vorsorge aufzubauen. Sie sind also am Existenzminimum. Sie wären hier also in einer schlechteren Lage gegenüber den AHV-Rentnerinnen und -Rentnern mit Ergänzungsleistungen.

Die beantragte Lösung ist technisch einfach zu realisieren und würde für 50 Prozent der IV-Rentnerinnen und -Rentner zu einer Lösung führen, welche analog zur 13. AHV-Rente ist.

Vielleicht noch ein Wort dazu, wer zu diesen 50 Prozent der IV-Rentnerinnen und -Rentner gehört, die EL beziehen: Hier haben wir einen hohen Anteil jüngerer invalider Personen, weil diese zuvor nur kurz erwerbstätig waren. Aber es sind auch sehr viele betroffen, die in einem Heim leben. Dort fallen entsprechend höhere Kosten an. Deshalb ist für die Existenzsicherung eine Ergänzungsleistung nötig.

Ich bitte Sie also, dass wir dieser zielgerichteten Lösung, diesem Zuschlag, heute zustimmen. Sie haben es gehört, er ist bezahlbar und er würde diesen ärmeren 50 Prozent der IV-Rentnerinnen und -Rentner, welchen ihren Existenzbedarf nur mit Ergänzungsleistungen abdecken können, sowie allen AHV-Rentnerinnen und AHV-Rentnern, die Ergänzungsleistungen beziehen, angesichts ihrer finanziellen Situation einen kleinen Zustupf geben.

Ich möchte Sie bitten, der Ungleichbehandlung hiermit entgegenzuwirken und diesem gangbaren Kompromiss und der Motion Ihrer SGK zuzustimmen.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Le Conseil fédéral est défavorable à la présente motion pour différentes raisons. Je me permets de mentionner un élément sensible relatif à la nature même des prestations complémentaires. Les prestations complémentaires couvrent les besoins vitaux des personnes et prennent en considération différents éléments, notamment les frais de maladie ou encore d'invalidité. Elles donnent également accès à l'exonération de la redevance radio-télévision ou autre. Le régime des prestations complémentaires ne relève pas d'une prestation d'assurance sociale à part entière, mais bien d'un complément destiné à couvrir les besoins vitaux des personnes.

Introduire une 13e rente – si on peut le dire ainsi – AI en fin d'année reviendrait donc plutôt à verser une prestation d'assurance sociale à part entière, plutôt que d'être dans le système des prestations complémentaires. Cela a été dit: le Conseil fédéral comprend la volonté de la majorité de la commission d'atteindre une situation d'équité et de prendre en considération la situation de pauvreté ou de précarité vécue par un bon nombre de personnes au bénéfice d'une rente AI. Cependant – c'est important de le dire –, le Conseil fédéral rappelle que l'origine de la différence entre les rentiers AVS et les rentiers AI ne provient pas des prestations complémentaires, mais bien de l'introduction de la 13e rente destinée aux seuls bénéficiaires de rentes de vieillesse. Les rentes de survivants de l'AVS, par exemple, ne disposent pas non plus de la 13e rente.

La motion vise donc à compenser cet écart en ajoutant une prestation aux bénéficiaires d'une rente AI via les prestations complémentaires – il y a une volonté d'équité –, mais force est de constater que cela engendre également de nouvelles inégalités. En effet, le supplément n'est prévu que pour les bénéficiaires de prestations complémentaires touchant une rente AI, tandis que d'autres bénéficiaires de prestations complémentaires n'y auraient pas droit. Ce serait le cas, par exemple des bénéficiaires d'une rente de survivants AVS avec des prestations complémentaires ou encore des bénéficiaires d'une allocation pour impotents ou des indemnités journalières de l'AI avec des prestations complémentaires. On voit donc que cela crée de nouvelles différences dans le cadre du régime des prestations complémentaires.

En outre, il y a un élément sensible, cela a été dit: toutes les rentières ou rentiers AI ne bénéficient pas de prestations complémentaires. Seules celles et ceux qui remplissent certaines conditions personnelles et financières en fin d'année recevraient cette 13e rente, ce qui créerait un effet de seuil quand même assez



significatif, car cela pourrait introduire de nouvelles inégalités. Le Conseil fédéral est donc conscient des difficultés financières rencontrées par les bénéficiaires de rentes AI. Toutefois, il considère qu'il n'y a pas lieu de créer de nouvelles inégalités et que nous pourrions – et devrions peut-être – nous poser des questions lors de la révision de la rente AVS pour étudier les questions d'égalité dans le premier pilier. Cela a aussi été dit: si votre conseil décidait de donner suite à la présente motion, nous proposerions de transformer la motion en mandat d'examen.

Je vous invite donc à suivre la minorité Friedli Esther.

Je me permets encore de mentionner que cela ne relève pas de la légende: on doit encore prendre en considération l'impact des rentes d'invalidité sur les pays de l'Union européenne ou de l'AELE, parce que conformément au droit européen, si ce supplément venait à être considéré comme une prestation d'invalidité, donc comme une assurance sociale, la Suisse serait contrainte de l'exporter. Or, il est important

AB 2025 S 300 / BO 2025 E 300

que le principe de non-exportation des prestations complémentaires ne soit pas remis en question ou mis en danger. On voit que l'intention est vertueuse, mais l'outil choisi – via les prestations complémentaires – n'est pas des plus opportuns. Il s'agirait de vérifier que les notions de besoin à l'étranger soient conformes au droit suisse, ce qui serait extrêmement compliqué; administrativement, cela ne serait de loin pas simple.

Les coûts ont été mentionnés. Cette mesure aurait entraîné en 2023 un coût supplémentaire de 170 millions de francs, 70 millions à charge des cantons et 100 millions à charge de la Confédération. Ce n'est pas anecdotique dans un contexte budgétaire tendu. Je crois que l'élément fondamental, c'est plutôt le mélange entre deux systèmes – celui des prestations complémentaires et celui des prestations d'assurance sociale – qui a amené le Conseil fédéral à rejeter la motion.

Je vous remercie de suivre la minorité Friedli Esther.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 25.3014/7339)

Für Annahme der Motion ... 19 Stimmen

Dagegen ... 25 Stimmen

(1 Enthaltung)