

STÄNDERAT

Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S)

Sitzung vom 27. Januar 2025

24.424 Pa. Iv. SGK-NR 13. Rente. Auch IV-Rentenbeziehende müssen Anspruch auf eine 13. Rente haben

Bericht des BSV vom 9. Januar 2025

Antworten auf die Fragen zu einer Lösung einer 13. IV-Rente über die Ergänzungsleistungen

Auftrag der SGK-S vom 10.09.2024

1. Auftrag

Die Verwaltung wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

Fragestellungen zu einer möglichen EL-Lösung

- a) Erachtet die Verwaltung bei einer Lösung zur Verhinderung einer Ungleichbehandlung in der Existenzsicherung (verstanden als Rente und EL) von AHV- und IV-Beziehenden eher einen Ansatz über die anrechenbaren Einnahmen der EL, über die anerkannten Ausgaben der EL oder über einen jährlichen Zuschlag in der EL als zielführend?
- b) Wie sollte dies aus Sicht der Verwaltung sinnvollerweise im ELG Gesetz formuliert werden?
- c) Wie hoch schätzt die Verwaltung die Kosten einer EL-Lösung ein (mit Auswirkungen auf Kantone und Bund)?
- d) Wie wären Schwelleneffekte bei einer Anpassung der EL abzufedern?
- e) Würden bei einer Lösung über die EL zur IV neue Ungerechtigkeiten entstehen? Und wenn ja, welche?
- f) Wie würde es bei einem solchen Lösungsansatz (IV/EL) betreffend weitere Ansprüche/Wechselwirkungen mit beispielsweise den Witwen- und Waisenrenten aussehen?

Fragestellungen zur Verfassungsmässigkeit / Rechtliche Auslegung

- g) Die Rückmeldung des Bundesamts für Justiz, aber auch das Gutachten von Prof. Kurt Pärli sind in Teilen nicht einfach verständlich. Insbesondere führte das Bundesamt für Justiz aus, dass es in Teilen nicht sicher war, ob es das Gutachten Pärli richtig interpretiere. Bei der Anhörung ist das Bundesamt für Justiz auf die im Gutachten Pärli zentrale Diskriminierungs- und Ungleichheitsargumentation zu Art. 8 BV nicht direkt eingegangen. Hier wären ergänzende Ausführungen wünschbar.
- h) Des Weiteren wäre die juristische Frage zu klären, inwiefern bereits bestehende gesetzliche Unterschiede zwischen der AHV- und IV-EL angesichts von Art. 190 BV tatsächlich deren Verfassungskonformität belegen oder eher Resultat der nicht-existierenden gerichtlichen Prüfung der Verfassungskonformität von Bundesgesetzen sind.

2. Antworten auf die Fragestellungen zu einer möglichen EL-Lösung

- a) **Erachtet die Verwaltung bei einer Lösung zur Verhinderung einer Ungleichbehandlung in der Existenzsicherung (verstanden als Rente und EL) von AHV- und IV-Beziehenden eher einen Ansatz über die anrechenbaren Einnahmen der EL, über die anerkannten Ausgaben der EL oder über einen jährlichen Zuschlag in der EL als zielführend?**

Grundzüge einer möglichen Lösung

Das Bundesamt für Sozialversicherungen erachtet eine Lösung mit einer Anpassung der Ausgaben und insbesondere des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf als nicht sachgerecht. Die EL entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Durch die anerkannten Ausgaben wird dabei gleichzeitig das Existenzminimum definiert, welches durch die EL gesichert werden soll. Bei einer Anpassung der anerkannten Ausgaben wäre dieses Existenzminimum nicht mehr einheitlich. Stattdessen wäre es bei EL-Beziehenden mit einer ganzen IV-Rente und einer vollständigen Beitragsdauer höher als bei Personen mit einer Teilrente oder einer unvollständigen Beitragsdauer. Bei Personen ohne IV-Rente, die ihre EL gestützt auf eine Hinterlassenenrente der AHV, eine Hilflosenentschädigung oder ein Taggeld der IV beziehen oder Anspruch auf EL ohne Grundleistung der AHV/IV haben, wäre das Existenzminimum am tiefsten. Eine solche Ungleichbehandlung liesse sich nur schwer rechtfertigen.

Darüber hinaus wäre eine solche Lösung kaum mit den Auszahlungsmodalitäten zur 13. Altersrente vereinbar. Dasselbe gilt auch für eine Lösung auf der Einnahmenseite, bei der beispielsweise die IV-Rente nur teilweise als Einnahme angerechnet würde. Die Botschaft zur Umsetzung der 13. Altersrente, welche der Bundesrat am 16. Oktober 2024 verabschiedet hat, sieht vor, dass Versicherte, die im Monat Dezember Anspruch auf eine Altersrente haben, eine 13. Altersrente in der Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kalenderjahr bezogenen Altersrente erhalten sollen (Art. 24^{ter} Abs. 1 und 2 E-AHVG). Die 13. Altersrente soll einmal jährlich im Dezember ausbezahlt werden. Bei einer Anpassung der anerkannten Ausgaben oder der anrechenbaren Einnahmen würde die Leistung, mit der die EL-beziehenden Personen mit einer IV-Rente denjenigen mit einer AHV-Altersrente gleichgestellt sollen, monatlich ausbezahlt – und zwar auch an Personen, die im Monat Dezember keinen EL-Anspruch haben. Dies hätte zur Folge, dass EL-Beziehende mit einer IV-Rente gegenüber solchen mit einer Altersrente bevorteilt wären. Ausserdem würde eine Erhöhung der Ausgaben oder eine teilweise Nichtberücksichtigung der Einnahmen dazu führen, dass Personen, welche die wirtschaftlichen Anspruchsvoraussetzungen für den EL-Bezug bisher nicht erfüllt haben, neu einen EL-Anspruch erwerben könnten.

Am zielführendsten wäre daher die Einführung eines Zuschlages zu den jährlichen EL für Personen, die eine Rente der IV beziehen und im Monat Dezember einen Anspruch auf jährliche EL haben. Der Zuschlag müsste einem Zwölftel der im betreffenden Kalenderjahr bezogenen IV-Rente entsprechen.

Anspruch von Personen aus einem EU/EFTA-Staat

Im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens nimmt die Schweiz am Koordinationssystem teil, welches die EU im Bereich der sozialen Sicherheit zwecks Erleichterung der Freizügigkeit geschaffen hat. Aufgrund der koordinierungsrechtlichen Regelungen könnten unter Umständen auch EU/EFTA-Staatsangehörige, die lediglich eine Invalidenrente aus einem EU/EFTA-Staat – und keine schweizerische IV-Rente – beziehen, einen Anspruch auf den Zuschlag geltend machen, sofern sie ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Bei der Bemessung des Zuschlages müssten Invalidenrenten aus einem EU/EFTA-Staat den schweizerischen IV-Renten allenfalls gleichgestellt werden, d. h. der Zuschlag müsste auch auf den ausländischen Renten berechnet und über die EL ausgerichtet werden.

Vergleichbare Probleme ergäben sich auch bei einer Lösung auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite der EL-Berechnung.

Es kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass die neue Leistung in koordinierungsrechtlicher Hinsicht als *Geldleistung bei Invalidität* zu qualifizieren wäre, selbst wenn sie im ELG geregelt würde. Solche Leistungen müssen grundsätzlich in den EU/EFTA-Raum exportiert werden.

Anspruch von Personen aus einem Vertragsstaat

Um einen EL-Anspruch geltend machen zu können, müssen sich ausländische Staatsangehörige unmittelbar vor dem Zeitpunkt, ab dem die Ergänzungsleistung verlangt wird, während einer gewissen Zeit ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben (Karenzfrist). Davon ausgenommen sind Angehörige von EU/EFTA-Staaten. Diese müssen keine Karenzfrist erfüllen.

Gemäss Artikel 9 Absatz 1^{bis} ELG ist der Betrag der jährlichen EL von Angehörigen eines Staates, mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, das einen Anspruch auf ausserordentliche Renten der AHV/IV vorsieht, bis zum Erreichen der zehnjährigen Karenzfrist auf die Höhe des Mindestbetrages der entsprechenden ordentlichen Vollrente begrenzt. Beziehen diese Vertragsstaatsangehörigen eine Altersrente der AHV, erhalten sie eine 13. Altersrente. Damit Vertragsstaatsangehörige, die eine IV-Rente beziehen und deren EL plafoniert ist, gegenüber Vertragsstaatsangehörigen mit einer Altersrente nicht benachteiligt werden, müsste ihnen ebenfalls ein Anspruch auf den EL-Zuschlag eingeräumt werden, welcher nicht der Plafonierung nach Artikel 9 Absatz 1^{bis} ELG unterliegt.

b) Wie sollte dies aus Sicht der Verwaltung sinnvollerweise im ELG Gesetz formuliert werden?

Die von der Verwaltung in der Antwort auf Frage a) vorgeschlagene Variante sieht die Zahlung eines Zuschlages zur jährlichen EL an Bezügerinnen und Bezüger vor, die im Dezember des jeweiligen Jahres Anspruch auf eine jährliche EL haben. Dieser Zuschlag entspräche dem individuellen Betrag einer 13. IV-Rente, der nach denselben Grundsätzen berechnet wird wie in der AHV, d. h. einem Zwölftel der im betreffenden Kalenderjahr bezogenen Rente.

Der Zuschlag würde gleich finanziert wie die jährlichen EL für Personen zu Hause, d. h. zu fünf Achteln durch den Bund und zu drei Achteln durch die Kantone. Gemäss Artikel 39 Absatz 4 ELV beteiligt sich der Bund im Rahmen der EL nicht am Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG. Diese Bestimmung käme auch in Bezug auf den Zuschlag zur jährlichen EL zum Tragen.

Damit der Zuschlag für Personen, die in einem Heim oder Spital leben, gleich finanziert werden könnte wie bei Personen zu Hause, müsste Artikel 13 Absatz 2 ELG angepasst werden. Ohne diese Anpassung müssten die Kantone den Zuschlag zur jährlichen EL für diese Personen alleine finanzieren.

Diese Variante könnte im ELG wie folgt formuliert werden:

ELG

Art. 9 Abs. 1^{ter} (neu)

^{1ter} Personen, die eine Rente der IV beziehen und im Monat Dezember Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung haben, erhalten einen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kalenderjahr bezogenen Rente. Der Zuschlag unterliegt nicht der Plafonierung nach Absatz 1^{bis}.

Art. 13 Abs. 2 erster Satz

² Bei in Heimen oder Spitälern lebenden Personen übernimmt der Bund fünf Achtel der jährlichen Ergänzungsleistungen nach Artikel 9 Absatz 1, soweit die Summe des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1, des Betrags von 13 200 Franken für den Mietzins und der Beträge für die anerkannten Ausgaben nach Artikel 10 Absatz 3 nicht durch die anrechenbaren Einnahmen gedeckt sind; die mit dem Heim- oder Spitalaufenthalt in direktem Zusammenhang stehenden Einnahmen werden dabei nicht berücksichtigt; am Zuschlag nach Artikel 9 Absatz 1^{ter} beteiligt sich der Bund zu fünf Achteln. ...

Art. 21 Abs. 4 zweiter Satz (neu)

⁴ ... Die Auszahlung des Zuschlags nach Artikel 9 Absatz 1^{ter} erfolgt im Dezember.

c) Wie hoch schätzt die Verwaltung die Kosten einer EL-Lösung ein (mit Auswirkungen auf Kantone und Bund)?

Ende 2023 bezogen etwas mehr als 138 000 Personen EL zu einer schweizerischen IV-Rente.¹ Wären die Bestimmungen zum Zuschlag zur jährlichen EL Ende 2023 bereits in Kraft gewesen, hätte dies jährliche Kosten von rund 166 Millionen Franken verursacht. Davon wären 99 Millionen durch den Bund und 67 Millionen durch die Kantone zu tragen gewesen.

Müsste der EL-Zuschlag – wie in der Antwort zu Frage a) erläutert – auch auf Invalidenrenten aus einem EU/EFTA-Staat berechnet werden, würden die Mehrausgaben höher ausfallen. Die genauen Kosten lassen sich zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht beziffern, da im EL-Register lediglich die Höhe der ausländischen Renten, nicht jedoch die Rentenart, erfasst ist.

Auf die übrigen Sozialversicherungen hätte die von der Verwaltung in der Antwort auf Frage a) vorgeschlagene Lösung keine finanziellen Auswirkungen.

d) Wie wären Schwelleneffekte bei einer Anpassung der EL abzufedern?

Schwelleneffekte beim Eintritt ins EL-System

Der EL-Zuschlag würde dazu führen, dass IV-Rentnerinnen und -Rentner mit EL ein höheres Einkommen zur Verfügung hätten als IV-Rentnerinnen und -Rentner, welche die wirtschaftlichen Voraussetzungen für den EL-Bezug knapp nicht erfüllen. Dieser Schwelleneffekt wäre systeminhärent und liesse sich nicht abfedern.

Schwelleneffekte beim Austritt aus dem EL-System

Die Wiedereingliederung invalider Personen sollte möglichst nicht mit einer Reduktion des verfügbaren Einkommens einhergehen, damit kein negativer Anreiz für den Verbleib im Renten- bzw. EL-System geschaffen wird. In der Regel geht der Austritt aus dem EL-System bei einer Wiedereingliederung ohne Schwelleneffekte vonstatten, da die EL schrittweise durch das erzielte Erwerbseinkommen ersetzt werden.

Bei der Einführung eines EL-Zuschlages für Personen mit einer IV-Rente würde dagegen ein Schwelleneffekt in der Höhe des gewährten Zuschlages geschaffen. In den meisten Fällen dürfte dieser Schwelleneffekt jedoch eher gering sein, da die IV-Rente und damit auch der EL-Zuschlag im Verlauf einer erfolgreichen Wiedereingliederung nicht schlagartig, sondern kontinuierlich sanken. Ausserdem würde eine allfällige Reduktion des verfügbaren Einkommens

¹ Einschliesslich Kinder mit einer Kinderrente, die keinen Zuschlag erhalten hätten. Der EL-Zuschlag wäre an rund 112 000 Personen (Bezügerinnen und Bezüger einer Hauptrente) ausgerichtet worden.

beim Austritt aus dem EL-System in vielen Fällen durch andere Leistungen abgedeckt. Insbesondere haben Personen, die nach dem Austritt aus dem EL-System weiterhin in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, einen Anspruch auf Prämienverbilligung. Aus Sicht der Verwaltung müssten deshalb keine Massnahmen zur Abfederung von Schwelleneffekten ergriffen werden.

e) Würden bei einer Lösung über die EL zur IV neue Ungerechtigkeiten entstehen? Und wenn ja, welche?

Personen, die ihre EL gestützt auf eine Hinterlassenenrente der AHV, eine Hilflosenentschädigung oder ein Taggeld der IV oder ohne Grundleistung der AHV/IV beziehen, würden mit der vorgeschlagenen Lösung keinen EL-Zuschlag erhalten. Im Gegensatz zu den EL-Bezüglerinnen und -Bezüglern mit einer IV-Rente würde sich ihr verfügbares Einkommen nicht erhöhen. Mit der Zahlung einer 13. Rente über die EL würden somit neue Ungleichbehandlungen geschaffen, die aus Sicht der Verwaltung vermieden werden sollten.

f) Wie würde es bei einem solchen Lösungsansatz (IV/EL) betreffend weiterer Ansprüche/Wechselwirkungen mit beispielsweise den Witwen- und Waisenrenten aussehen?

Bei einem Zusammentreffen von IV- und Witwen- bzw. Witwerrenten sowie von IV- und Waisenrenten wird nur die höhere Rente ausgerichtet (Art. 24b und 28^{bis} AHVG). Bei dieser Vergleichsrechnung bliebe ein allfälliger EL-Zuschlag, der beim Bezug einer IV-Rente ausgerichtet würde, unbeachtet. Um zu verhindern, dass die Ausrichtung einer (höheren) Hinterlassenenrente anstelle der IV-Rente zu insgesamt tieferen Leistungen (Summe aus Rente und EL) führt, könnte der EL-Zuschlag auf Personen mit einer Hinterlassenenrente ausgedehnt werden. In diesem Fall müsste die Formulierung im ELG wie folgt lauten:

ELG

Art. 9 Abs. 1^{ter}

^{1ter} Personen, die eine Witwen- oder Witwerrente der AHV, eine Waisenrente der AHV oder eine Rente der IV beziehen und im Monat Dezember Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung haben, erhalten einen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kalenderjahr bezogenen Rente. Der Zuschlag unterliegt nicht der Plafonierung nach Absatz 1^{bis}.

Die vorgeschlagene Formulierung stützt sich auf die aktuelle Rechtslage, d. h. auf die geltenden Bestimmungen des AHVG. Am 23. Oktober 2024 hat der Bundesrat die Botschaft zur Anpassung der Hinterlassenenrenten verabschiedet. Die Vorlage sieht anstelle der bisherigen Witwen- und Witwerrenten die Ausrichtung einer auf die Zeit der Kinderbetreuung begrenzten Rente für den hinterlassenen Elternteil sowie eine Übergangsrente bei Verwitwung vor. Falls diese Vorlage vor der Einführung des EL-Zuschlages in Kraft treten sollte, müsste die obenstehende Formulierung entsprechend angepasst werden.

Die Gesetzesbestimmungen zur Finanzierung des Zuschlags für Personen im Heim (Art. 13 Abs. 2 erster Satz ELG) und zur Auszahlung des Zuschlags (Art. 21 Abs. 4 zweiter Satz ELG) wären analog der Variante unter b) zu formulieren.

3. Fragestellungen zur Verfassungsmässigkeit / Rechtliche Auslegung

- g) **Die Rückmeldung des Bundesamts für Justiz, aber auch das Gutachten von Prof. Kurt Pärli sind in Teilen nicht einfach verständlich. Insbesondere führte das Bundesamt für Justiz aus, dass es in Teilen nicht sicher war, ob es das Gutachten Pärli richtig interpretiere. Bei der Anhörung ist das Bundesamt für Justiz auf die im Gutachten Pärli zentrale Diskriminierungs- und Ungleichheitsargumentation zu Art. 8 BV nicht direkt eingegangen. Hier wären ergänzende Ausführungen wünschbar.**

Das Bundesamt für Justiz ist in seiner Stellungnahme vom 8. August 2024 sowie an der Kommissionssitzung vom 26. August 2024 auf die von Prof. Pärli aufgeworfene Frage der Ungleichbehandlung eingegangen.

Artikel 197 Ziffer 16 Absatz 1 BV stellt eine Ausnahme zu Artikel 8 Absatz 1 BV dar, da er nur für Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten einen auf Verfassungsebene verankerten Rentenzuschlag vorsieht. Für den Verfassungsgeber ist diese Ungleichbehandlung demnach gerechtfertigt, sodass der Gesetzgeber aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 BV nicht dazu verpflichtet ist, allen Rentenbeziehenden eine 13. Rente der 1. Säule auszurichten (Stellungnahme, S. 2).

Gemäss dem Gesetzesauftrag von Artikel 197 Ziffer 16 Absatz 3 BV sind der Zuschlag zur Altersrente und die für die anderen zur Bemessung der Ergänzungsleistungen anrechenbaren Einnahmen unterschiedlich zu behandeln. Diese Ungleichbehandlung gründet direkt auf der Verfassung und ist somit gegenüber Artikel 8 Absatz 1 BV eine *lex specialis*. Wenn der Gesetzgeber einen Rentenzuschlag auch in der IV einführen würde, wäre er *dann* aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 BV verpflichtet, für diesen Zuschlag einen ähnlichen Freibetrag anzuwenden, wie er in Artikel 197 Ziffer 16 Absatz 3 BV für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vorgesehen ist (Stellungnahme, S. 3).

- h) **Des Weiteren wäre die juristische Frage zu klären, inwiefern bereits bestehende gesetzliche Unterschiede zwischen der AHV- und IV-EL angesichts von Art. 190 BV tatsächlich deren Verfassungskonformität belegen oder eher Resultat der nicht-existierenden gerichtlichen Prüfung der Verfassungskonformität von Bundesgesetzen sind.**

Der Existenzbedarf muss für alle Rentenbeziehenden der 1. Säule im Sinne von Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe b BV angemessen gedeckt sein. Dieser Grundsatz kann jedoch vom Gesetzgeber für jede Kategorie von Rentenbeziehenden unterschiedlich umgesetzt werden (S. 2 und 5 der Stellungnahme). So ist etwa die Situation von IV-Rentenbeziehenden nicht in allen Belangen mit jener von pensionierten Personen vergleichbar. Unterschiede in der Behandlung bedeuten nicht, dass Artikel 8 Absatz 1 BV nicht gewahrt wird. Es besteht deshalb kein Anlass, die Frage unter dem Gesichtspunkt von Artikel 190 BV zu analysieren.