

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

26. März 2024

Vernehmlassung zur Teilrevision des AHVG: Anpassung der Hinterlassenenrenten

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Brief vom 8. Dezember 2023 zur schriftlichen Vernehmlassung eingeladen. Wir danken dafür und übermitteln Ihnen nachstehend innert Frist unsere Stellungnahme.

Die Gesetzesrevision ist notwendig, um dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 20. Oktober 2020 nachzukommen, welches die Regelung der schweizerischen Hinterlassenenrenten mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau in Einklang bringt.

Wir begrüssen den Willen des Bundesrates, die Leistungen für Hinterbliebene zugleich dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen, der eine aktive Teilnahme der Frauen auf dem Arbeitsmarkt und neue Familienstrukturen beinhaltet. Allerdings ist auf die finanziellen Auswirkungen für die überlebende Partnerin hinzuweisen, welche mit der vorgeschlagenen Teilrevision eine wesentliche Anspruchskürzung gegenüber der heutigen Gesetzeslage erfahren, was zu Mehrausgaben bei den Ergänzungsleistungen (EL) und der Sozialhilfe führen wird. Entgegen den Ausführungen in den Vernehmlassungsunterlagen wird die soziale Abfederung auf die Kantone und Gemeinden überwältigt, was wir klar ablehnen.

Es wird neu eine auf die Betreuungs- und Erziehungszeit des Kindes ausgerichtete Rente für den hinterlassenen Elternteil ausgerichtet und eine neue Übergangsrente bei Verwitwung zur Unterstützung von Hinterbliebenen ohne unterhaltsberechtigter Kinder geschaffen, welche die heutigen Witwen- und Witwerrenten ersetzen. Zugleich werden übergangsrechtliche Leistungen verankert, um die neue Regelung abzufedern.

1. Neues Recht – Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen

1.1 Art. 23 AHVG – Neue Rente für den «hinterlassenen Elternteil»

Die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Unterstützungsdauer sind im Gesetzestext klar aufgeführt, welcher im Vergleich zur aktuellen Gesetzgebung aus nachfolgenden Gründen eine einfachere Anwendung erlaubt:

- Der Zivilstand sowie die Ehedauer bilden keine Anspruchsvoraussetzungen mehr, was eine einfachere Erstprüfung der Bedingungen für den Rentenanspruch gewährleistet.
- Die Zivilstandsänderungen haben keinen Einfluss auf den Rentenanspruch, wodurch ein klar definierter Rentenanspruch von im Voraus festgelegter Dauer garantiert wird.

- Die Anknüpfung des Rechts allein an die Abstammung vereinfacht die Suche und Bestimmung der Anspruchsberechtigten.
- Die Tatsache, dass keine Notwendigkeit mehr besteht, bis zum 25. Altersjahr eine Ausbildung zu beginnen oder fortzusetzen, erleichtert die Fallbehandlung und Folgeaufwände für die Prüfungen der Anspruchsberechtigungen sehr, da das Ereignis, welches den Rentenanspruch aufhebt, klar und lange im Voraus bekannt ist (25. Geburtstag).
- Situationen, in denen der Rentenanspruch über den 25. Geburtstag hinaus besteht, sind an die Betreuungsgutschriften gebunden, deren Kontrolle intern von der Ausgleichskasse wahrgenommen wird, die die individuellen Konti der Anspruchsberechtigten verwaltet und feststellt, ob ein Anspruch auf Betreuungsgutschriften gegeben ist.
- Zu beachten ist, dass der Tod eines Elternteils, Vater oder Mutter, die Auszahlung mehrerer Hinterlassenenrenten auslösen kann, sobald die verstorbene Person mehrere Kinder mit verschiedenen Müttern oder Vätern hatte.
- Es wird ausgeführt, dass die Reform keinen signifikanten Einfluss auf die EL-Ausgaben hat und die Auswirkungen auf die Sozialhilfe gering sind. Die Aussagen können, obwohl sie plausibel erscheinen, infolge fehlenden Zahlenmaterials nicht nachvollzogen werden und es muss davon ausgegangen werden, dass die finanziellen Konsequenzen durch den Kanton und die Gemeinden getragen werden müssen.

1.2 Art. 24 – AHVG Neue Rente «Übergangrente bei Verwitwung»

Beim Titel der Bestimmung und der Leistung könnte man beim Ausdruck «Übergang» meinen, es handle sich um eine Leistung in Zusammenhang mit dem Übergangsrecht. Es geht jedoch um eine neue Leistung, bei der eine verwitwete Person, welche die Bedingungen gemäss Art. 23 nicht erfüllt, d. h. kein Kind unter 25 Jahren zu betreuen hat, eine Rente erhält.

Bei der Durchsicht der Bestimmungen stellen wir folgendes fest:

- Beim Tod des Bezugsberechtigten muss dessen Zivilstand überprüft werden. Der Antragsteller muss nämlich entweder verwitwet oder geschieden mit Unterhaltsbeitrag nach Art. 163 ZGB sein.
- Der Antragsteller muss beim Tod des Bezugsberechtigten mindestens ein Kind haben, das älter als 25 Jahre ist. Dieses muss unter den bei Art. 23 erwähnten Voraussetzungen aus der Ehe des verstorbenen Elternteils mit dem Antragsteller hervorgegangen sein. Das schränkt gegenüber dem aktuellen Gesetz die Bezugsbedingungen insofern ein, als dass ein Kind aus einer früheren Ehe für die Bezugsberechtigung nicht ausreicht.
- Das Fehlen der Alterskontrolle des Antragstellers und/oder der Ehedauer vereinfacht die Erstbearbeitung des Antrags.
- Der auf die Dauer von 24 Monate beschränkte Erhalt der Rente erlaubt es, auf rein administrativer Ebene das Fälligkeitsdatum im Voraus leicht zu berechnen.
- Art. 24a AHVG, welcher das Zusammentreffen von Rente für den hinterlassenen Elternteil mit der Übergangrente bei Verwitwung behandelt, basiert unserer Meinung nach auf einer schlecht formulierten Hypothese: Wenn nämlich zum Todeszeitpunkt des Bezugsberechtigten das jüngste Kind des zukünftigen Bezügers jünger als 25 Jahre oder älter als 25 Jahre ist. Die Anspruchsbedingungen der Renten können beim Tod nicht durch den gleichen Bezugsberechtigten erfüllt werden. Unserer Meinung nach wäre es besser, von «Ablösung einer Übergangrente bei Verwitwung zu einer Rente für den hinterlassenen Elternteil» zu sprechen.

2. Übergangsbestimmungen

2.1 Laufende Renten für Bezüger nach Vollendung des 55. Altersjahres

Die Besitzstandsgarantie für Bezüger bei Vollendung des 55. Altersjahres bei Inkrafttreten der Änderung stimmt mit dem Alter der Besitzstandsgarantie im Rahmen der Weiterentwicklung der IV (WEIV) überein (das Alter, ab dem der Gesetzgeber bei den betroffenen Bezugsberechtigten

keine neue Ausbildung oder Prüfung der Arbeitsfähigkeit mehr verlangt). Was die Hinterbliebenenrenten für geschiedene Personen betrifft, so ist es sinnvoll, die Gelegenheit dieser Revision zu nutzen, um auf die zahlreichen kritischen Stimmen zu reagieren, die die Legitimität und Notwendigkeit der Unterstützung dieser Gruppe von Rentenempfängern in Frage stellen. In den meisten in der Praxis festgestellten Situationen gehen diese Personen einer bezahlten Arbeit nach und/oder haben sich ein neues Leben aufgebaut. Es wird daher vorgeschlagen, in Abs. 1 der Übergangsbestimmungen vorzusehen, dass alle Witwen- und Witwerrenten an geschiedene Personen innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom ... aufgehoben werden, unabhängig vom Alter der betroffenen Empfänger.

2.2 Laufende Renten für Bezüger vor Vollendung des 55. Altersjahres

Der Besitzstand auf eine vom alten Recht bestimmten Leistung während 24 Monaten nach Inkrafttreten der Änderung gibt den betroffenen Bezüger eine adäquate Anpassungsfrist und die Bezugsdauer entspricht derjenigen von Art. 24 nAHVG. Wenn der Bezüger während diesen 24 Monaten seinen auf dem alten Gesetz basierenden Anspruch verlieren sollte, z. B. durch Wiederverheiratung, müssten seine persönlichen Voraussetzungen unter dem Gesichtspunkt von Art. 23 oder 24 AHVG geprüft werden. Eine mögliche Zusprache gemäss neuem Recht könnte die Bezugsdauer verlängern, wenn die Bedingungen von Art. 23 erfüllt sind.

Frage: Beträgt die Bezugsdauer erneut 24 Monate, wenn der Empfänger die Bedingungen von Art. 24 nAHVG erfüllt oder müssen die unter dem alten Recht bereits bezogenen Monate angerechnet werden?

2.3 Laufende Renten für Bezüger ab dem 50. Lebensjahr und mit Anspruch auf EL

In dieser Situation und insofern der Rentner die Anspruchsvoraussetzung für die EL erfüllt, besteht gemäss altem Recht eine Besitzstandsgarantie für die Hinterlassenenrente. Hingegen scheint es uns wichtig, dass der Bundesrat in den Ausführungsbestimmungen verschiedene Fragen regelt:

- Verliert der Bezüger seinen Anspruch auf EL, hätte dies den Verlust der auf dem alten Recht basierenden Hinterlassenenrente zur Folge. Muss von Amtes wegen eine Neu Beurteilung der Situation des Bezügers gemäss neuem Recht erfolgen?
- Gleiches gilt, wenn der Bezüger seinen Anspruch auf die Hinterlassenenrente gemäss altem Recht verlieren sollte. Muss von Amtes wegen eine Neu Beurteilung der Situation gemäss neuem Recht erfolgen?

Es überrascht, dass die Altersgrenze im ersten Fall anders ist, wenn die EL zusammen mit der Hinterlassenenrente ausbezahlt wird. Tatsächlich sinkt hier das Alter für den Besitzstand von 55 auf 50 Jahre. Eigentlich kann sich jemand mit 50 Jahren eher eingliedern und leichter Arbeit finden als jemand mit 55 Jahren. Daher ist es aus unserer Sicht fragwürdig, wenn nur der wirtschaftliche Aspekt oder das verfügbare Einkommen und Vermögen den Anspruch auf die Hinterlassenenrente begründen. Wir schlagen daher das Alter 55 für beide Fälle vor.

Jemand in einer finanziell prekären Situation ist daher gegenüber jemandem mit mehr finanziellen Mitteln im Vorteil. Hingegen hat der Überlebende in beiden Fällen den Partner verloren. Das AHVG kann unserer Meinung nach nie eine wirtschaftliche Bedingung für den Anspruch auf eine Hinterlassenenrente begründen. In dieser Revision sollte die Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung zwischen 50 und 55 Jahren nicht von einem wirtschaftlichen Aspekt (persönliches Vermögen des Versicherten) abhängen. Unserer Meinung nach muss diese Bestimmung gestrichen werden.

In diesem Kontext stellt sich folgende Frage: Was ist bei einer EL-Anpassung zwischen 50 und 55 Jahren vorgesehen? Wenn der Versicherte zu Vermögen kommt und der Anspruch auf EL mit 52 Jahren erlischt, muss von einem Besitzstand auf die Hinterlassenenrente ausgegangen werden, da dies bei Inkrafttreten der Reform der Fall war oder muss sie aufgehoben werden?

2.4 Schutz für Härtefälle

Der Gesetzgeber möchte einen speziellen Schutz für Personen einrichten, die Anspruch auf eine Übergangsrente bei Verwitwung gemäss Art. 24 AHVG hatten und beim Tod des Partners 58 Jahre alt oder älter waren. Diese Personen sollten auch nach Aufhebung der erwähnten Rente weiterhin Anspruch auf EL haben. Dieser Schutz wurde in der EL-Gesetzgebung unter Art. 4, Abs. 1, Bst. a, ch. sexies eingeführt. Auch wenn die Motive zur Weiterführung der EL aufgrund der offensichtlichen Schwierigkeiten, in diesem Alter eine Arbeit zu finden, in diesen speziellen Fällen gerechtfertigt sind, so besteht doch die Problematik einer Ausrichtung von EL «ohne Rente». Aus unserer Sicht entspricht diese Bestimmung nicht dem aktuell gültigen System, das den Zugang zu EL nur über den Bezug einer AHV/IV Rente vorsieht.

3. Schlussfolgerungen

- Die Bezugsdauer der «neuen» Renten gemäss Art. 23 und 24 des AHVG entspricht den heutigen gesellschaftlichen Entwicklungen und dem bereits heute festgestellten Beschäftigungsgrad von Vätern und Müttern, unabhängig von ihrem Zivilstand. Diese Dauer gewährleistet einen angemessenen Übergang, der es dem Begünstigten erlaubt, sich auf die Erhöhung des Beschäftigungsgrades oder auf die Wiederaufnahme einer beruflichen Tätigkeit einzustellen.
- Der Gesetzesentwurf führt zu einer Zusprache der Hinterlassenenrente einzig an die wirklichen Kindseltern, auch wenn diese weder verheiratet, noch mit der verstorbenen Person verwandt waren oder auch keinen Kontakt mit dem Kind hatten. Andererseits könnte der seit langem mit dem Verstorbenen verheiratete Partner keinen Anspruch geltend machen, wenn sie keine gemeinsamen Kinder haben.
- Die Gleichbehandlung von Mann und Frau ist zwar für die zukünftigen Versicherungsfälle gesichert. Die im alten Recht bestehenden Ungleichheiten können aber nicht vollständig aufgehoben werden, so dass nur die bei Inkrafttreten der Reform laufenden Renten von einem Besitzstand oder einem Übergangsrecht profitieren können.
- Wir lehnen es ab, dass die soziale Abfederung der Reform in letzter Konsequenz über die Ergänzungsleistungen und Sozialhilfeleistungen auf die Kantone und Gemeinden abgewälzt wird.

In diesem Sinne unterstützen wir den Gesetzesentwurf betreffend Anpassung der Hinterlassenenrenten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber