

Luzerner Kongress Gesellschaftspolitik 2021 – Abschied von der Norm – Die Familie im System der Sozialen Sicherheit
Sozialversicherungsrecht

Die Familie im System der Sozialen Sicherheit der Schweiz: Aktueller Stand und Herausforderungen

Prof. Peter Mösch Payot, lic.iur. LL.M.

peter.moesch@hslu.ch

Inhalt

I: Ausgangslage

**II: Einige Beispiele: Herausforderungen und deren
aktuelle Normierung**

**III: Gesetzesrevisionen mit familienpolitischer
Bedeutung**

IV: Fazit und Ausblick

I. Ausgangslage

Gesellschaftsbild im System der Sozialen Sicherheit

- **Soziale Sicherheit**

- Sozialversicherungen
- Sozialhilfe
- Weitere Bedarfsleistungen

- **System der Sozialversicherungen, insb. der Sozialversicherungen, weitgehend orientiert**

- am Grundmodell der Einverdienerfamilie mit mittelständischem Lohn
- mit verheirateten Eltern und Kindern im selben Haushalt

Konzeptionelle Grundlagen im System der Sozialen Sicherheit

- **Individualanspruch in den Sozialversicherungen und in den Bedarfsleistungen**
- **Versicherungsprinzip in einem Teil der Sozialversicherungen**
- **Erwerbsorientierung in einem Teil der Sozialversicherungen**
- **Bedarfsorientierung**
 - im Sinne von **wirtschaftlichem** Bedarf in der EL, bei den Überbrückungsleistungen, in der Sozialhilfe
 - Abstrahiert in anderen Sozialversicherungen mit Erwerbsausfallcharakter und bei Renten
 - im Sinne von **Sachbedarf** in diversen Versicherungen (Hilfsmittel, Pflegeleistungen, Hilflosenentschädigung, Assistenz etc.) und Bedarfsleistungen (Heimfinanzierung etc.)

Konzeptionelle Grundfragen für Sozialleistungssysteme mit Blick auf Familien I

- Inwieweit wird bei der **Beitragspflicht und die Versicherungsunterstellung** angeknüpft an die Erfüllung der Voraussetzungen anderer Familienmitglieder? (AHV-Unterstellung in der Ehe)
- Wie und mit Blick auf wen werden **Ansprüche und Leistungen** angepasst bei Familiensystemen? (Plafonierung AHV-Rente, EL, Sozialhilfe)
- Wie und an wen werden **Leistungen ausbezahlt?** (Drittauszahlung Waisen- und Kinderrenten)
- Inwieweit müssen welche rechtmässigen Leistungen von wem **zurückerstattet** werden? (EL, Sozialhilfe)

Und bei all diesen Fragen...

Konzeptionelle Grundfragen für Sozialleistungssysteme mit Blick auf Familien II

... wer bzw. was gilt als Familie oder Familienmitglied?

- für Eltern-Kind-Beziehung,
- für Paarbeziehung wie auch für
- für weitere familiäre Beziehungen

Variante I: Anknüpfung an zivilrechtliche Tatbestände (ZGB)

- **Ehe und eingetragene Partnerschaft**, zum Teil unabhängig vom Einhalten zivilrechtlicher Verpflichtungen
- **Kindesverhältnis**
- **Verwandtenunterstützungspflicht/ Erbenberechtigung**
- **Verwandtschaft** (Ehegattin/Ehegatte, eingetragene PartnerIn, Kinder, Eltern, Geschwister, Grosseltern, Urgrosseltern, Enkel, Schwiegereltern, Stiefkinder)

Konzeptionelle Grundfragen für Sozialleistungssysteme mit Blick auf Familien III

... wer bzw. was gilt als Familie oder Familienmitglied?

Variante II: Anknüpfung an rechtstatsächliche Nahebeziehungen

- **Objektivierte** Formen (nach sichtbaren Kriterien, z.B. gemeinsamer Haushalt)
- **Subjektive** Formen (nach Wahl oder Rechtserklärung)

II. Herausforderungen familiäre Beziehungen für das System der Sozialen Sicherheit und Ihre aktuelle Normierung: einige Beispiele

Wer erhält Waisenrenten bzw. Kinderrenten der AHV/IV?

Rechtsgrundlagen (Art. 25 AHVG; Art. 22^{ter} AHVG; Art. 47, Art.49-49^{ter} AHVV; RWL 3307ff.; Art. 35 IVG)

Anspruchsberechtigung; bzw. anspruchverschaffendes Kindesverhältnis

- **Kinder im zivilrechtlichen Sinne**
- **Findelkinder** (nur Waisenrente)
- **Pflegekinder, welche unentgeltlich aufgenommen** werden zu dauernder Pflege und Erziehung (vgl. aber Art. 35 Abs. 2 IVG)
 - Was heisst unentgeltlich? Anrechenbare Dritteinnahmen decken weniger als $\frac{1}{4}$ der Unterhaltskosten
- **Alter: bis 18 oder in Ausbildung** (bis längstens 25)

Familie?

Zivilrechtliche Tatbestände mit Abweichungen und Einbezug einzelner tatsächlicher Beziehungen

Für wen wird die Familienzulage gewährt?

Rechtsgrundlagen (Art. 4, 7, 19 FamZG; Art 4-6, Art. 16 FamZV);

An wen?

- Erwerbstätige und ev. Nichterwerbstätige (keine EL; steuerbares Einkommen tiefer als 1.5x AHV-Vollrente)
- Kaskade: Erwerbstätige Person; InhaberIn elterliche Sorge; Person, bei der das Kind überwiegend lebt/e; ...

Für welche Kinder?

- **Kinder, im Sinne des ZGB**
- **Stiefkinder**, bei überwiegendem Leben im Haushalt bis Volljährigkeit
- **Pflegekinder**, die zur dauernden Pflege aufgenommen (Art.49 AHVV)
- **Geschwister und Enkelkinder**, wenn für diese der Unterhalt in überwiegendem Umfang getragen wird

Familie?

Zivilrechtliche Tatbestände mit Erweiterungen auf gewisse tatsächliche Beziehungen

An wen können Kinderrenten/Waisenrenten ausbezahlt werden?

Hintergrund

- Grundsatz des Abtretungsverbot und Ausnahmen (Art. 22 ATSG)

Drittauszahlungen

- **Drittauszahlung an Behörden oder Dritte** zur Zwecksicherung, wenn Hinweise auf Zweckentfremdung und deswegen Fürsorgeabhängigkeit (Art. 20 ATSG)
- Drittauszahlung gemäss Art. 76 AHVV, Art. 82 IVV
 - **An InhaberIn elterliche Obhut**
 - **Ab 18 an Kind/Waise selber**, wenn gewünscht
 - **Vorbehalt Anordnungen der KESB/der Gerichte**

Familie?

Zivilrechtliche Tatbestände mit Abweichungen und objektiviertem Tatsächlichkeitsbezug

Für wen werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gewährt? I

... und schaffen Anwartschaften auf Leistungen der AHV

Erziehungsgutschriften an wen? (Art. 29^{sexies} AHVG; Art. 52e und f AHVV)

- **InhaberInnen elterlicher Sorge**
- Weitere
 - **Elterliche Obhut** statt elterliche Sorge
 - **Regelung durch Gericht oder KESB** nach Grundsatz: überwiegende Betreuung gleich ganze Gutschrift, gleiche Betreuung gleich hälftige Teilung
 - **Wahlrecht der Eltern**, an wen die Gutschrift geht, oder dass sie hälftig aufgeteilt werden soll

Familie? Zivilrechtliche Tatbestände mit Tatsächlichkeitsbezug, objektiv und subjektiv

Für wen werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gewährt? II

Betreuungsgutschriften (Art. 29^{septies} AHVG; Art. 52g ff. AHVV)

- **Voraussetzungen:** Hilflosigkeit; Betreuung und leichte Erreichbarkeit
- **Angehörige, die aktivlegitimiert sein können**
 - Verwandte in auf- und absteigender Linie
 - Geschwister
 - Ehegattin/Ehegatte
 - Schwiegereltern
 - Stiefkinder
 - Lebenspartnerin und Lebenspartner mit gemeinsamem Haushalt seit ununterbrochen fünf Jahren

Familie?

Zivilrechtliche Tatbestände mit gewissen Erweiterungen (obj. tatsächliche Beziehungen)

Inwieweit haben hinterlassenen PartnerInnen Ansprüche in der AHV und in der beruflichen Vorsorge? I

AHV (Art. 23, 24 und 24a AVHG; Art. 46 AHVV):

- **Ehe und eP mit Kindern bis 18** (inkl. Pflegekinder im gleichen Haushalt)
- **mit erweitertem Anspruch für Witwen** (nach 45 und insg. fünf Ehejahren auch kinderlos, ggf. auch nach der Scheidung und neuer Scheidung nach Wiederverheiratung)

BVG (Art. 19, Art. 20a BVG; Art. 20 BVV2):

- **Ehe und eP** (Ehegatten ggf. auch nach der Scheidung)
- **Keine Differenzierung Witwen und Witwer** (Kinder und ü45 und fünf Ehejahre)
- Kapitalabfindung, wenn Rentenvoraussetzungen nicht erfüllt
- **Kombiniert mit Wahlmöglichkeit für Nichtverheiratete**

Inwieweit haben hinterlassenen PartnerInnen Ansprüche in der AHV und in der beruflichen Vorsorge? I

BVG: Wahlmöglichkeit für LebenspartnerInnen als subsidiär berechtigte Person

- Obligatorium

- Person, die in den **letzten fünf Jahren ununterbrochen eine Lebensgemeinschaft** führte
- oder
- Person, die **für den Unterhalt gemeinsamer Kinder aufkommen muss**
- oder
- Personen, die **vom Versicherten in erheblichem Masse unterstützt** worden sind

- Überobligatorium

- Zusätzliche Voraussetzungen zulässig: «**gemeinsamer Haushalt**» oder ähnliches (BGE 137 V 383; BGE 138 V 86)

Familie?

Zivilrechtliche Tatbestände, kombiniert mit gewissen tatsächlichen objektivierten angenommenen tatsächlichen Beziehungen

An wen werden Leistungen für Pflege gewährt?

- **In der Krankenversicherung (Art. 25a KVG; Art. 7 Abs. 2 lit. c KLV) und bzgl. Restkosten von den Kantonen**
 - Ärztlich angeordnet
 - Nur durch Pflegefachpersonen (Art. 49 KVV) oder Spitexorganisation (Art. 51 KVV)

Familie?

An sich ausgeschlossen

- **In der Unfallversicherung (Art. 10 Abs. 3 UVG; Art. 18 UVV)**
 - Ärztlich angeordnet
 - Wenn fachgerecht, auch durch Dritte (z.B. Angehörige)

Familie?

Tatsächliche Beziehung, subjektiv, auch ohne familiären Bezug

- **In der EL (Art. 14 Abs. 1 lit. b ELV; kant. Ausführungsnormen)**

Familie?

Unterschiedlich: häufig tatsächliche Beziehung

Wer erhält einen Assistenzbeitrag? (Erwachsene)

- **Anspruchsvoraussetzung** (Art. 42^{quater} ff. IVG)
 - Hilflosenentschädigung
 - Zu Hause leben
 - Assistenzbedarf; besondere Vo. bei eingeschränkter Handlungsfähigkeit
 - Leistungserbringung im Rahmen eines Arbeitsvertrages

- **Ausgeschlossen sind Leistungen für** (Art. 42^{quinquies} IVG)..
 - **Verheiratete/Verpartnerete**
 - **faktische Lebensgemeinschaft**
 - **in gerader Linie verwandt (Kinder, Eltern, Grosseltern)**
 - **Stief- und Pflege(gross)eltern** (KSAB Rz. 3014)

Familie? **Leistung nur für Dritte, NICHT für nahe Angehörige (zivilrechtliche Tatbestände, tatsächliche Beziehung)**

Welchen Einfluss hat die Familie auf die Anspruchsvoraussetzungen in der ALV?

Kontext Beitragszeit innerhalb der Rahmenfrist

- **Verlängerung der Rahmenfrist bei Erziehungszeiten und einer Geburt** um zwei Jahre (Art. 9b AVIG)
- **Anrechnung von vorgeschriebenen Arbeitsunterbrüchen wegen Mutterschaft** (Art. 13 Abs. 2 lit. c AVIG)
- **Beitragsbefreiung bei Trennung, Scheidung oder ähnlichen Ereignissen**
 - Faktische Trennung?
 - Trennung im Konkubinat? (BGE 137 V 133)
 - Wegfall der Betreuung von nahestehenden Personen

Vermittlungsfähigkeit

- Frage des Obhutsnachweises

Familie? Zivilrechtliche Tatbestände (Mutterschaft, Ehe, eP) mit nur wenigen Erweiterungen auf tatsächliche Beziehungen

Welche Bemessungseinheiten gelten für die EL?

Bemessungseinheit in der EL (Art. 3, 6, 7 und 8 ELV)

- Ehegatten und eP
- Getrennte Ehegatten (weiter Trennungsbegriff)
- Kinder mit Anspruch auf Kinder- oder Waisenrente
- Kinder von BezügerInnen von HE oder IV-Taggeld?
- KonkubinatspartnerIn?

Familie?

Zivilrechtliche Tatbestände (Mutterschaft, Ehe, eP) mit Erweiterungen und Beschränkungen (Kinder bei Taggeld und HE)

Wie wird Einkommen in gemeinsamen Haushalten in der Sozialhilfe berücksichtigt?

- Konkubinatsbeitrag

- Gefestigtes Konkubinat (zwei Jahre oder gem. Kinder)
- Überschuss zu erweitertem Budget des Partners/der Partnerin wird bei Bedürftige/m einberechnet und verkürzt Anspruch
- Ehegatten
- Gesetzliche Vermutung bzw. Fiktion: Bedarfsprinzip?

- Haushaltsführungsentschädigung

- Gemeinsamer Haushalt und SH-BezügerIn zu Hause und in der Lage den Haushalt zu führen
- Hälfte des Überschusses zu erweitertem Budget des Mitbewohners/der Mitbewohnerin (bis CHF 950, bei Kinderbetreuung mehr) wird als vermutetes Einkommen bei SH-BezügerIn eingerechnet

Familie?

**Tatsächliche Nahebeziehung, objektiv/
hypothetisch wirkt leistungsbeschränkend**

Zwischenfazit... konzeptionell-grundsätzlich

Familiäre Beziehungen werden uneinheitlich und nicht kohärent an diversen Orten im System der Sozialen Sicherheit berücksichtigt

Why not? Prüfen einer einheitlichen Regelung für die Berücksichtigung Dritter – Angehöriger – Familien in den Sozialversicherungen

- Für die Beitragsanrechnung
- Für die Leistungsbemessung
- Für die Auszahlung

Reagieren mit Klarheit und einheitlichen Regeln auf Vielfalt

Der Ort dafür wäre das ATSG...

III. Gesetzesrevisionen mit familienpolitischer Bedeutung

a) Reformen des Sozialversicherungsrechts 2021

Erwerbsersatzordnung Vaterschaftsurlaub

Übersicht

- **Bestehen Kindesverhältnis zum Vater im zivilrechtlichen Sinne**
- **Erwerbstätigkeit vor Geburt** (oder aufgrund von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall oder Invalidität arbeitsunfähig und Bezug von entsprechenden Taggeldern)
- 14 Taggelder innerhalb von sechs Monaten
- Am Stück oder als Einzeltage
- 80% des effektiven Einkommens (höchstens CHF 196/Tg.)
- **Ab Sommer 2022 auch für Ehepartnerin der Mutter**

Erwerbersatzordnung: betreuende Eltern von schwer beeinträchtigten Kindern

- **Eltern, die ihr schwer krankes oder verunfalltes Kind (noch nicht 18) betreuen**
- Erwerbstätigkeit muss objektiv wegen dem Betreuungsbedarf unterbrochen werden (oder aufgrund von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall oder Invalidität arbeitsunfähig und Bezug von entsprechenden Taggeldern)
- 14 Wochen innert 18 Monaten Rahmenfrist
- Am Stück oder als Einzeltage; Aufteilbar zwischen den Eltern
- 80% des effektiven Einkommens (höchstens CHF 196/Tg.)

Im Weiteren: bezahlte Freitage im Arbeitsrecht

Weitere Verbesserungen für betreuende Angehörige

- **Betreuungsgutschrift**
 - **auch bei Pflege durch Angehörige von Pflegebedürftigkeit mit einer Hilflosenentschädigung leichten Grades**
 - **auch für LebenspartnerInnen**, wenn das Paar seit mind. fünf Jahren im gleichen Haushalt
- **Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag der IV**
 - Anspruch wird **bei Spitalaufenthalt des Kindes nicht mehr aufgehoben**
 - Bei Spitalaufenthalt von mehr als einem Monat, wenn Anwesenheit der Eltern im Spital erforderlich

Einige der Änderungen im Ergänzungsleistungsrecht

Einführung Eintrittsschwelle

Änderung bei den anerkannten Ausgaben

- Senkung Lebensbedarf von Kindern u11 und Anerkennung **Kinderbetreuungskosten Kinder u11, wenn notwendig wg. Erwerbstätigkeit oder aus gesundheitlichen Gründen**
- Anhebung der Mietzinsmaxima bzgl. Wohnkosten
- Krankenversicherungsprämie: tatsächliche Ausgaben
- Stärkere Berücksichtigung des Vermögens
 - Einbezug übermässiger Vermögensverbrauch
 - Senkung Vermögenfreibeträge

Änderung bei den anrechenbaren Einnahmen

- Anrechnung von 80 % des Einkommens des Ehegatten

Rückerstattung aus dem Nachlass

Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose:

Aussteuerung nach 60 bei Bedarf

Bezug zu Familienformen bei Anspruchsvoraussetzungen

- Mindestzeiten als ErwerbstätigeR: Berücksichtigung von Erziehungs- und Betreuungszeiten
- Bezugnahme zu Einkommen und Vermögen des/der EhepartnerIn

b) Reformen des Sozialversicherungsrechts 2022ff.

Reformen in der Pipeline

- **Altersvorsorge: Revision AHVG**
 - Insb. Kompensation der Angleichung des Rentenalters
- **Altersvorsorge: Revision BVG**
 - Insb. Senkung des Koordinationsabzugs
- **Erwerbsersatzordnung: Einführung einer Adoptionsentschädigung**
- **KVG**
 - Jugendliche sollen von Prämien schulden entlastet werden

IV. Fazit und Ausblick

Fazit und Ausblick... I

Finanzierung von Pflege und Betreuung, insb. im Alter als zentrale Frage

- Überdenken Differenzierung Pflege (KVG und kant. Pflegefinanzierung) und Betreuung (kant. Heimfinanzierung und EL)?
- Finanzierung ambulanter Formen von Betreuung und Pflege in familienähnlichen Verhältnissen bei Behinderten und älteren Menschen?
- Gleichbehandlung von Pflege und Betreuung in und durch Nahestehende im Vergleich zu Dritten (Assistenzbeitrag)

Fazit und Ausblick... II

Vielfalt der Lebensformen wird bis auf Weiteres Lücken im System der Sozialversicherungen öffnen

- Druck auf die Sozialhilfe und die Gemeinden
- Reform der Finanzierung der Sozialhilfe oder
- Neulancierung einer Familien-EL in Bund oder Kantonen?

Fazit und Ausblick... bzgl. Reformdiskussionen bei den Sozialversicherungen I

Revisionen AHVG und BVG mit zaghafter oder mutiger Berücksichtigung der Realitäten diverser Familienformen?

- Echte Zivilstandsunabhängigkeit der Hinterlassenenleistungen?
- Plafonierung der Renten für wen?
- Senkung des Koordinationsabzugs in der 2. Säule?
- Bessere Berücksichtigung Betreuungsarbeit in der ersten oder auch in der zweiten Säule?

Weiterentwicklung der Erwerbsersatzordnung

- Mutterschaft, Vaterschaft – Elternschaft?
- Leistungen erwerbstätigkeitsunabhängig gestalten?

Fazit und Ausblick... bzgl. Reformdiskussionen bei Bedarfsleistungen, der EL und der Sozialhilfe II

Sozialhilfe

- Überdenken Konkubinatsbeitrag und Haushaltsführungsentschädigung mit Blick auf das Bedarfsprinzip
- Berücksichtigung Unterhaltsleistungen beim Bedarf?
- Praxis weist auf Fehlfunktionalität im ZGB hin...
 - Überdenken Konzeption im Zivilgesetzbuch bezüglich Unterhaltspflicht und Nahebeziehung

Ergänzungsleistungen

- Überdenken der Orientierung am Zivilstand
- Einheitliche Bedarfsbemessung bei Eltern-Kindbeziehungen
- Überdenken der Restriktionen in der Anerkennung von Kinderbetreuungskosten

Quellen und Verweise

- www.bsv.admin.ch
- sozialversicherungen.admin.ch
- www.bag.admin.ch
- www.seco.admin.ch
- www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista
- www.sozialinfo.ch

Kontakt: **peter.moesch@hslu.ch**

<https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueberuns/personensuche/profile/?pid=89>