

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](mailto: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<sup>ter</sup> AHVG; Art. 47, Art.49-49<sup>ter</sup> 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<sup>sexies</sup> 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<sup>septies</sup> 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 objektiviert angenommenen tatsächliche 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<sup>quater</sup> ff. IVG)
  - Hilflosenentschädigung
  - Zu Hause leben
  - Assistenzbedarf; besondere Vo. bei eingeschränkter Handlungsfähigkeit
  - Leistungserbringung im Rahmen eines Arbeitsvertrages
  
- **Ausgeschlossen sind Leistungen für** (Art. 42<sup>quinquies</sup> 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**

# Erwerb ersatzordnung: 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](http://www.bsv.admin.ch)
- [sozialversicherungen.admin.ch](http://sozialversicherungen.admin.ch)
- [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch)
- [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)
- [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista)
- [www.sozialinfo.ch](http://www.sozialinfo.ch)

Kontakt: **[peter.moesch@hslu.ch](mailto:peter.moesch@hslu.ch)**

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